

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

22 september 2022 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid – Richtlijn 2011/95/EU – Normen voor erkenning als vluchteling of als persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt – Intrekking van de status – Richtlijn 2013/32/EU – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming – Gevaar voor de nationale veiligheid – Stellingname door een gespecialiseerd adviesorgaan – Toegang tot het dossier”

In zaak C-159/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) bij beslissing van 27 januari 2021, ingekomen bij het Hof op 11 maart 2021, in de procedure

GM

tegen

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,

Alkotmányvédelmi Hivatal,

Terrorelhárítási Központ,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, L. Bay Larsen (rapporteur), vicepresident van het Hof, I. Ziemele, P. G. Xuereb en A. Kumin, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- GM, vertegenwoordigd door B. Pohárnok, ügyvéd,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, R. Kissné Berta en M. M. Tátrai als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en A. Hanje als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azéma, L. Grønfeldt en A. Tokár als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 april 2022,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 14 en 17 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 (PB 2011, L 337, blz. 9), van de artikelen 4, 10, 11, 12, 23 en 45 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 (PB 2013, L 180, blz. 60, met rectificatie in PB 2015, L 29, blz. 16) en van de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een beroep dat GM, een derdelander, heeft ingesteld tegen het besluit van de Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (landelijk directoraat-generaal van de vreemdelingenpolitie, Hongarije; hierna: „directoraat-generaal”) waarbij zijn vluchtelingenstatus is ingetrokken en is geweigerd hem de subsidiairebeschermingsstatus te verlenen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2011/95

- 3 Artikel 2, onder d) en f), van richtlijn 2011/95 is als volgt geformuleerd:

„In deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

- d) ‚vluchteling’: een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil invoeren, dan wel een staatloze die zich om dezelfde reden buiten het land bevindt waar hij vroeger gewoonlijk verbleef en daarheen niet kan, dan wel wegens genoemde vrees niet wil terugkeren, en op wie artikel 12 niet van toepassing is;

[...]

- f) ‚persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt’: een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2, niet van toepassing is, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen”.

- 4 Artikel 12 van deze richtlijn omschrijft de gevallen van uitsluiting van de vluchtelingenstatus.

5 Artikel 14, lid 4, onder a), van die richtlijn luidt:

„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”.

6 In artikel 17, lid 1, onder b) en d), van voornoemde richtlijn is 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.”

Richtlijn 2013/32

7 De overwegingen 16, 20, 34 en 49 van richtlijn 2013/32 luiden:

„(16) Het is essentieel dat de beslissingen betreffende alle verzoeken om internationale bescherming worden genomen op basis van feiten en in eerste instantie door autoriteiten waarvan het personeel op het gebied van internationale bescherming een adequate kennis heeft of de nodige opleiding heeft ontvangen.

[...]

(20) In welbepaalde omstandigheden, wanneer een verzoek waarschijnlijk ongegrond is of wanneer de nationale veiligheid of de openbare orde ernstig in het gedrang komt, moeten de lidstaten de behandelingsprocedure kunnen versnellen, in het bijzonder door voor bepaalde procedurestappen kortere maar redelijke termijnen in te voeren, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling en onverminderd daadwerkelijke toegang tot de basisbeginselen en waarborgen voor de verzoeker waarin deze richtlijn voorziet.

[...]

(34) Procedures betreffende het onderzoeken van de behoefte aan internationale bescherming moeten het voor de bevoegde autoriteiten mogelijk maken verzoeken om internationale bescherming grondig te behandelen.

[...]

(49) Met betrekking tot het intrekken van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus zien de lidstaten erop toe dat de personen die internationale bescherming genieten, naar behoren worden ingelicht over een eventuele heroverweging van hun status en de gelegenheid hebben hun standpunt naar voren te brengen voordat de autoriteiten een met redenen omklede beslissing tot intrekking van hun status kunnen nemen.”

8 Artikel 2, onder f), van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- f) „beslissingsautoriteit’: elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen”.

9 Artikel 4, leden 1 tot en met 3, van die richtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten wijzen voor alle procedures een beslissingsautoriteit aan die verzoeken naar behoren dient te behandelen overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn. De lidstaten zorgen ervoor dat deze autoriteit over passende middelen beschikt, met inbegrip van voldoende personeel dat bekwaam is, om haar taken overeenkomstig deze richtlijn uit te voeren.

2. De lidstaten kunnen in de onderstaande gevallen bepalen dat een andere dan de in lid 1 genoemde autoriteit verantwoordelijk is voor:

- a) de behandeling van gevallen krachtens verordening (EU) nr. 604/2013 [van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31)], en
- b) het verlenen of het weigeren van de toegang in het kader van de procedure van artikel 43 onder de daarin bepaalde voorwaarden en op grond van het met redenen omklede advies van de beslissingsautoriteit.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat het personeel van de in lid 1 bedoelde beslissingsautoriteit goed opgeleid is. Daartoe voorzien de lidstaten in toepasselijke opleiding [...]. De lidstaten houden ook rekening met de relevante opleiding die het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) vaststelt en ontwikkelt. De personen die uit hoofde van deze richtlijn verzoekers een onderhoud afnemen, hebben ook algemene kennis verworven betreffende problemen die de geschiktheid van de verzoeker om een onderhoud te hebben negatief kunnen beïnvloeden, zoals aanwijzingen dat de verzoeker mogelijk in het verleden gefolterd is.”

10 Artikel 10, leden 2 en 3, van voornoemde richtlijn preciseert:

„2. Bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming gaat de beslissingsautoriteit eerst na of de verzoekers als vluchteling kunnen worden aangemerkt en zo niet, of zij voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de beslissingen van de beslissingsautoriteit over verzoeken om internationale bescherming zijn gebaseerd op een deugdelijk onderzoek. Daartoe zorgen de lidstaten ervoor dat:

[...]

- d) het personeel dat de verzoeken behandelt en daarover beslist, de mogelijkheid heeft om, telkens wanneer dat nodig is, advies te vragen van deskundigen over specifieke kwesties, zoals medische, culturele, religieuze, kind- of gendergerelateerde kwesties.”

11 Artikel 11 van richtlijn 2013/32, met als opschrift „Vereisten voor een beslissing van de beslissingsautoriteit”, luidt in lid 2 als volgt:

„De lidstaten zorgen er tevens voor 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.

[...]"

12 Artikel 12 van deze richtlijn bevat verscheidene waarborgen voor verzoekers.

13 Artikel 23, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor 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.

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(o)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.

In verband met punt b) kunnen de lidstaten met name toegang 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.”

14 Artikel 45 van voornoemde richtlijn luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat wanneer de bevoegde autoriteit overweegt de internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of staatloze in te trekken [...], de betrokkene de volgende waarborgen geniet:

- a) hij wordt er schriftelijk van in kennis gesteld dat de bevoegde autoriteit heroverweegt of hij in aanmerking komt om internationale bescherming te genieten, en van de redenen voor die heroverweging, en
- b) hem wordt de kans geboden om, tijdens een persoonlijk onderhoud [...], de redenen voor te leggen waarom de internationale bescherming niet mag worden ingetrokken.

[...]

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de beslissing van de bevoegde autoriteit om de internationale bescherming in te trekken, schriftelijk wordt meegedeeld. De redenen in feite en in rechte worden in de beslissing genoemd en informatie over de manier waarop de beslissing kan worden aangevochten wordt schriftelijk verstrekt.

4. Zodra de bevoegde autoriteit de beslissing heeft genomen om de internationale bescherming in te trekken, zijn artikel 20, artikel 22, artikel 23, lid 1, en artikel 29 eveneens van toepassing.

5. Bij wijze van afwijking van de leden 1 tot en met 4 van dit artikel kunnen de lidstaten beslissen dat de internationale bescherming van rechtswege vervalt indien de persoon die internationale

bescherming geniet ondubbelzinnig afziet van zijn erkenning als persoon die internationale bescherming geniet. Een lidstaat mag ook bepalen dat de internationale bescherming van rechtswege vervalt indien de persoon die internationale bescherming geniet, een onderdaan van die lidstaat is geworden.”

- 15 Artikel 46, lid 1, van richtlijn 2013/32, dat deel uitmaakt van hoofdstuk V ervan, „Beroepsprocedures”, is als volgt geformuleerd:

„De lidstaten zorgen ervoor dat voor verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen:

- a) een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven, met inbegrip van een beslissing:
 - i) om een verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en/of de subsidiairebeschermingsstatus;

[...]
- c) een beslissing tot intrekking van de internationale bescherming krachtens artikel 45.”

Hongaars recht

- 16 § 57, leden 1 en 3, van menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (wet nr. LXXX van 2007 inzake het recht op asiel) bepaalt:

„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 gespecialiseerde staatsadviesorgaan indien de beoordeling van de inhoud van dat advies buiten haar bevoegdheid valt.

[...]”

- 17 § 11 van a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (wet nr. CLV van 2009 inzake de bescherming van gerubriceerde informatie) 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 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. [...]”

18 § 12, lid 1, van deze wet luidt:

„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.”

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 19 GM is in 2002 door een Hongaarse rechter veroordeeld tot een vrijheidsstraf wegens handel in verdovende middelen.
- 20 Terwijl hij deze straf uitzat, vroeg hij in 2005 asiel aan in Hongarije. Naar aanleiding van dit verzoek is hem de status van „toegelaten persoon” toegekend, welke status hij vervolgens in 2010 is kwijtgeraakt.
- 21 Na de indiening van een nieuw asielverzoek is GM bij vonnis van 29 juni 2012 van de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) de vluchtelingenstatus verleend.
- 22 Bij besluit van 15 juli 2019 heeft het directoraat-generaal de vluchtelingenstatus van GM ingetrokken en geweigerd hem de subsidiairebeschermingsstatus toe te kennen, maar wel het beginsel van non-refoulement op hem toegepast. Dit besluit is genomen op basis van een niet met redenen omkleed advies van de Alkotmányvédelmi Hivatal (bureau voor de bescherming van de grondwet, Hongarije) en de Terrorelhárítási Központ (centraal bureau voor terreurbestrijding, Hongarije) (hierna samen: „gespecialiseerde organen”), waarin deze autoriteiten hebben geconcludeerd dat het verblijf van GM een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.
- 23 GM heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.
- 24 Deze rechter twijfelt om te beginnen of de Hongaarse regeling inzake de toegang tot gerubriceerde informatie verenigbaar is met artikel 23 van richtlijn 2013/32 en met verscheidene bepalingen van het Handvest.
- 25 De verwijzende rechter merkt op dat uit de rechtspraak van de Kúria (hoogste rechterlijke instantie, Hongarije) volgt dat, in een situatie als die in het hoofdeding, de procedurele rechten van de betrokkene worden gewaarborgd door de aan de bevoegde rechter geboden mogelijkheid om de vertrouwelijke informatie waarop het advies van de gespecialiseerde organen berust, te raadplegen met het oog op de beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale bescherming.
- 26 Evenwel heeft op grond van de Hongaarse regeling noch de betrokkene noch zijn vertegenwoordiger een concrete mogelijkheid om zich uit te spreken over het niet met redenen omklede advies van deze organen. Zij hebben weliswaar het recht om een verzoek om toegang tot vertrouwelijke informatie betreffende de betrokkene in te dienen, maar kunnen de vertrouwelijke informatie waartoe zij toegang krijgen hoe dan ook niet gebruiken in het kader van de administratieve of gerechtelijke procedures.
- 27 Vervolgens twijfelt de verwijzende rechter over de verenigbaarheid met het Unierecht van de Hongaarse rechtsregel volgens welke het directoraat-generaal zich moet baseren op een niet met redenen omkleed advies van gespecialiseerde organen, zonder zelf de toepassing van de uitsluitingsclausule in de bij hem aanhangige zaak te kunnen onderzoeken, zodat hij zijn eigen beslissing enkel kan motiveren met verwijzing naar dat niet met redenen omklede advies. Deze rechter is namelijk van oordeel dat die gespecialiseerde organen niet voldoen aan de in richtlijn 2013/32 gestelde voorwaarden voor het verrichten van een dergelijk onderzoek en het nemen van een dergelijk besluit, en voorts dat de betrokken nationale regel in de weg kan staan aan de toepassing van de uit het Unierecht voortvloeiende procedurele waarborgen.

- 28 Ten slotte vraagt de verwijzende rechter zich af in hoeverre bij de beoordeling van de eventuele toekenning van subsidiaire bescherming, na de intrekking van de vluchtelingenstatus, rekening kan worden gehouden met een strafrechtelijke veroordeling tot een straf die 16 jaar geleden is uitgezeten, die reeds bekend was bij de autoriteiten die de vluchtelingenstatus hebben verleend en die zij destijds niet hebben aangegrepen om die status te weigeren.
- 29 Tegen deze achtergrond heeft de Fővárosi Törvényszék de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:
- „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 – in het bijzonder 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?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

- 30 Met zijn eerste twee vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 11, lid 2, artikel 12, leden 1 en 2, artikel 23, lid 1, en artikel 45, leden 1 en 3 tot en met 5, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van de artikelen 41 en 47 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die bepaalt dat, wanneer een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming of een besluit tot intrekking van dergelijke bescherming is gebaseerd op gegevens waarvan openbaarmaking de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat in gevaar zou brengen, de betrokkene of zijn raadsman slechts na daartoe toestemming te hebben gekregen toegang tot die gegevens kan verkrijgen, aan hen zelfs niet de kern van de gronden waarop het betrokken besluit is gebaseerd wordt meegedeeld en zij de gegevens waartoe zij eventueel toegang krijgen, hoe dan ook niet mogen gebruiken in het kader van een administratieve of gerechtelijke procedure.
- 31 Vooraf moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat hoewel de verwijzende rechter in zijn eerste twee vragen verwijst naar artikel 11, lid 2, artikel 12, leden 1 en 2, en artikel 45, leden 1, 3 en 5, van richtlijn 2013/32, deze bepalingen niet rechtstreeks relevant zijn voor de beantwoording van die vragen, aangezien de vragen in essentie betrekking hebben op de in artikel 23, lid 1, van deze richtlijn omschreven wijzen van toegang tot de informatie in het betrokken dossier.
- 32 In de tweede plaats moet het in de eerste vraag genoemde artikel 45, lid 4, van richtlijn 2013/32 bij de beantwoording van de eerste twee vragen daarentegen wel in aanmerking worden genomen, voor zover in deze bepaling wordt gepreciseerd dat artikel 23, lid 1, van die richtlijn van toepassing is op procedures tot intrekking van internationale bescherming zodra de bevoegde autoriteit het besluit tot intrekking van deze bescherming heeft genomen.
- 33 Uit artikel 45, lid 4, van deze richtlijn volgt dus dat de regels van artikel 23, lid 1, niet alleen gelden in procedures voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming, maar ook in procedures tot intrekking van die bescherming.
- 34 Wat in de derde plaats het door de verwijzende rechter in zijn tweede vraag genoemde artikel 41 van het Handvest betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat uit de bewoordingen van dat artikel duidelijk blijkt dat het niet is gericht tot de lidstaten, maar uitsluitend tot de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie (zie in die zin arrest van 24 november 2020, Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19 en C-226/19, EU:C:2020:951, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 35 Artikel 41 van het Handvest vormt evenwel een afspiegeling van een algemeen beginsel van het Unierecht, dat van toepassing is op de lidstaten wanneer zij dit recht ten uitvoer brengen (zie in die zin 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).
- 36 Dit beginsel moet dus in aanmerking worden genomen om de bij de uitvoering van artikel 23, lid 1, van deze richtlijn op de lidstaten rustende verplichtingen te verduidelijken.
- 37 In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 23, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de juridische adviseur of andere raadsman die door het nationale recht als zodanig is erkend of toegelaten en die de betrokkene overeenkomstig dat recht bijstaat of vertegenwoordigt, toegang heeft tot de informatie in het dossier op grond waarvan een besluit is of zal worden genomen.
- 38 Artikel 23, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn staat de lidstaten evenwel toe af te wijken van deze regel wanneer de openbaarmaking van informatie of bronnen onder meer de nationale veiligheid of de veiligheid van die bronnen in gevaar zou brengen.
- 39 In dergelijke gevallen moeten de lidstaten, ten eerste, overeenkomstig artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder a), van die richtlijn, deze informatie of bronnen beschikbaar stellen aan de rechterlijke instanties die bevoegd zijn om zich uit te spreken over de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale

bescherming, en, ten tweede, op grond van artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), in het nationale recht procedures vaststellen die waarborgen dat het recht van verweer van de betrokkene geëerbiedigd wordt.

- 40 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in de punten 44 en 45 van zijn conclusie, hebben de eerste twee vragen geen betrekking op de aan de bevoegde rechterlijke instanties verleende bevoegdheden maar op de eerbiediging van de rechten van verdediging van de betrokkene, en zien zij dus uitsluitend op de uitlegging van de verplichting in artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2013/32.
- 41 In dit verband moet worden opgemerkt dat de omvang van deze verplichting is verduidelijkt in artikel 23, lid 1, derde alinea, van deze richtlijn, op grond waarvan de lidstaten, gelet op artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), met name toegang kunnen verlenen tot de informatie in het dossier of hun bronnen waarvan de openbaarmaking de nationale veiligheid in gevaar zou brengen, aan een raadsman van de betrokkene die een veiligheidscontrole heeft ondergaan, voor zover die informatie of bronnen relevant zijn voor de behandeling van het verzoek of voor het nemen van een beslissing tot intrekking van internationale bescherming.
- 42 Uit de bewoordingen van artikel 23, lid 1, derde alinea, en in het bijzonder uit het gebruik van de term „met name”, blijkt echter duidelijk dat de invoering van de in deze bepaling bedoelde procedure niet de enige mogelijkheid is waarover de lidstaten beschikken om aan artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 te voldoen, wat betekent dat zij niet verplicht zijn om een dergelijke procedure in te voeren.
- 43 Aangezien richtlijn 2013/32 niet specificeert hoe de lidstaten de eerbiediging van de rechten van verdediging van de betrokkene moeten waarborgen wanneer zijn recht op toegang tot het dossier is beperkt op grond van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn, zijn de concrete procedureregels die daartoe worden vastgesteld dus, krachtens het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten, een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat, op voorwaarde evenwel dat zij niet minder gunstig zijn dan die welke gelden voor soortgelijke binnenlandse situaties (gelijkwaardigheidsbeginsel) en dat zij de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) [zie naar analogie arresten van 4 juni 2020, C.F. (Belastingcontrole), C-430/19, EU:C:2020:429, punt 34, en 9 september 2020, Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Afwijzing van een volgend verzoek – Termijn om beroep in te stellen), C-651/19, EU:C:2020:681, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 44 Ook moet eraan worden herinnerd dat de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van het Unierecht moeten toezien op de naleving van zowel de vereisten die voortvloeien uit het recht op behoorlijk bestuur, zoals opgemerkt in punt 35 van het onderhavige arrest, als die van het in artikel 47, eerste alinea, van het Handvest verankerde recht op een doeltreffende voorziening in rechte (zie in die zin arresten van 19 december 2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, punt 34, en 14 mei 2020, Agrobet CZ, C-446/18, EU:C:2020:369, punt 43), op grond waarvan de rechten van verdediging van de betrokkene moeten worden geëerbiedigd gedurende zowel de administratieve procedure als een eventuele gerechtelijke procedure [zie in die zin arresten van 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 45, en 11 maart 2020, SF (Europees aanhoudingsbevel – Garantie tot terugzending naar de tenuitvoerleggingsstaat), C-314/18, EU:C:2020:191, punt 58].
- 45 Wat in de eerste plaats de administratieve procedure betreft, volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de eerbiediging van de rechten van de verdediging vereist dat wanneer de overheidsinstanties van lidstaten maatregelen nemen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, zij de adressaat van een besluit dat zijn belangen aanmerkelijk raakt in staat moeten stellen om naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over de elementen waarop de overheidsinstantie haar besluit wil baseren (zie in die zin arresten van 16 oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, punt 39, en 3 juni 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, punt 31).

- 46 Dit vereiste heeft met name tot doel om, in het kader van een procedure inzake internationale bescherming, de beslissingsautoriteit in staat te stellen met volledige kennis van zaken alle relevante feiten en omstandigheden individueel te beoordelen, waarbij het noodzakelijk is dat de adreesaat van het besluit een vergissing kan corrigeren of feiten betreffende zijn persoonlijke situatie kan aanvoeren die ervoor pleiten dat het besluit wordt vastgesteld, niet wordt vastgesteld of een bepaalde inhoud heeft (zie in die zin arresten van 9 februari 2017, M, C-560/14, EU:C:2017:101, punten 32 en 37, en 26 juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punt 35).
- 47 Aangezien dat vereiste noodzakelijkerwijs veronderstelt dat de adreesaat, in voorkomend geval via een raadsman, een concrete mogelijkheid krijgt om kennis te nemen van de elementen waarop de overheidsinstantie haar besluit wil baseren, gaat het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging noodzakelijkerwijs gepaard met het recht op toegang tot alle elementen van het dossier gedurende de administratieve procedure (zie in die zin arrest van 16 oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, punten 51-53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 Wat in de tweede plaats de gerechtelijke procedure betreft, betekent eerbiediging van de rechten van de verdediging, die met name geboden is in het kader van beroepsprocedures op het gebied van internationale bescherming (zie in die zin arrest van 26 juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punt 32), dat de verzoeker niet alleen toegang heeft tot de gronden van het jegens hem genomen besluit, maar ook tot alle gegevens van het dossier waarop de overheidsinstantie zich heeft gebaseerd, teneinde doeltreffend een standpunt te kunnen innemen over die gegevens (zie in die zin arresten van 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punt 53, en 13 september 2018, UBS Europe e.a., C-358/16, EU:C:2018:715, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Voorts brengt het beginsel van hoor en wederhoor, dat deel uitmaakt van de rechten van de verdediging als bedoeld in artikel 47 van het Handvest, met zich mee dat de procespartijen het recht moeten hebben om kennis te nemen van alle bewijzen en opmerkingen die aan de rechter zijn voorgelegd teneinde invloed uit te oefenen op zijn beslissing en daarover standpunten uit te wisselen (arrest van 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak), hetgeen veronderstelt dat degene op wie een besluit inzake internationale bescherming betrekking heeft, kennis moet kunnen nemen van de gegevens van zijn dossier die ter beschikking zijn gesteld van de rechter die op het tegen dat besluit ingestelde beroep moet beslissen.
- 50 Daar de in artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 opgelegde verplichting alleen toepassing vindt wanneer het recht van de betrokkene op toegang tot het dossier is beperkt om een van de in die bepaling genoemde redenen, moet evenwel in herinnering worden gebracht dat de rechten van de verdediging niet absoluut zijn en dat het ermee gepaard gaande recht op toegang tot het dossier dus kan worden beperkt op basis van een afweging tussen, enerzijds, het recht op behoorlijk bestuur en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte van de betrokkene, en, anderzijds, de belangen die worden aangevoerd ter rechtvaardiging van de niet-openbaarmaking aan die betrokkene van een element van het dossier, met name wanneer deze belangen verband houden met de nationale veiligheid (zie in die zin arrest van 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punten 54, 57 en 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 Gelet op de noodzaak om artikel 47 van het Handvest te eerbiedigen, mag deze afweging er echter niet toe leiden dat de rechten van verdediging van de betrokkene elk nuttig effect wordt ontnomen en dat het in artikel 45, lid 3, van richtlijn 2013/32 verankerde recht op een voorziening in rechte wordt uitgehold, met name door de betrokkene, of in voorkomend geval zijn raadsman, niet op zijn minst in kennis te stellen van de kern van de gronden waarop het tegen hem genomen besluit berust (zie in die zin arrest van 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punt 65).
- 52 Bovengenoemde afweging kan er daarentegen wel toe leiden dat bepaalde gegevens in het dossier niet aan de betrokkene worden meegedeeld, wanneer bekendmaking van die gegevens op rechtstreekse en bijzondere wijze de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat kan schaden doordat die bekendmaking het leven, de gezondheid of de vrijheid van personen in gevaar kan brengen of de specifieke onderzoeksmethoden kan onthullen van organen die zijn belast met gespecialiseerde taken

op het gebied van de nationale veiligheid, en er aldus ernstig afbreuk aan kan doen of zelfs kan beletten dat die organen ook in de toekomst hun taken vervullen (zie in die zin arrest van 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punt 66).

- 53 Bijgevolg staat artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2013/32 de lidstaten weliswaar toe om, met name wanneer de nationale veiligheid dit vereist, de betrokkene geen rechtstreekse toegang tot zijn gehele dossier te verlenen, maar kan deze bepaling niet aldus worden uitgelegd – daar anders het doeltreffendheidsbeginsel, het recht op behoorlijk bestuur en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte zouden worden geschonden – dat zij de bevoegde autoriteiten in staat stelt om die persoon in een situatie te plaatsen waarin noch hij noch zijn raadsman in staat is om, in voorkomend geval in het kader van een specifieke procedure ter bescherming van de nationale veiligheid, naar behoren kennis te nemen van de inhoud van de doorslaggevende gegevens van dat dossier.
- 54 In deze context moet ten eerste worden vastgesteld dat wanneer de openbaarmaking van in het dossier opgenomen informatie is beperkt om redenen van nationale veiligheid, de eerbiediging van de rechten van verdediging van de betrokkene niet toereikend wordt gewaarborgd door het feit dat deze persoon onder bepaalde voorwaarden toestemming kan krijgen om deze informatie in te zien, wanneer dit gepaard gaat met een volledig verbod om de aldus verkregen informatie te gebruiken in de administratieve procedure of de eventuele gerechtelijke procedure.
- 55 Uit de uit het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging voortvloeiende vereisten, zoals in herinnering gebracht in de punten 45 tot en met 49 van het onderhavige arrest, blijkt immers dat het recht op toegang tot de in het dossier opgenomen informatie ertoe dient om de betrokkene in staat te stellen, in voorkomend geval via een raadsman, zijn standpunt over deze informatie en over de relevantie ervan voor het te nemen besluit kenbaar te maken voor de bevoegde autoriteiten of rechterlijke instanties.
- 56 Een procedure waarin de betrokkene of zijn raadsman de mogelijkheid wordt geboden om toegang tot deze informatie te krijgen, maar hun tegelijkertijd wordt verboden om die informatie te gebruiken in de administratieve procedure of de eventuele gerechtelijke procedure, volstaat dus niet om de rechten van verdediging van de betrokkene te waarborgen en kan derhalve niet worden geacht een lidstaat in staat te stellen om aan de verplichting van artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 te voldoen.
- 57 Gelet op het feit dat uit de verwijzingsbeslissing en de opmerkingen van de Hongaarse regering blijkt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling is gebaseerd op de overweging dat de rechten van verdediging van de betrokkene voldoende worden gewaarborgd door de mogelijkheid voor de bevoegde rechter om toegang te krijgen tot het dossier, moet ten tweede worden benadrukt dat een dergelijke mogelijkheid niet in de plaats kan komen van toegang van de betrokkene of zijn raadsman tot de in dat dossier opgenomen informatie.
- 58 Naast het feit dat deze mogelijkheid niet geldt voor de administratieve procedure, impliceert de eerbiediging van de rechten van de verdediging niet dat de bevoegde rechter over alle relevante gegevens beschikt om zijn beslissing te nemen, maar juist dat de betrokkene, in voorkomend geval via een raadsman, zijn belangen kan doen gelden door zijn standpunt over die informatie kenbaar te maken.
- 59 Deze beoordeling vindt overigens steun in de omstandigheid dat uit de bewoordingen zelf van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2013/32 blijkt dat de Uniewetgever van mening was dat de toegang tot de door de bevoegde rechterlijke instanties aan het dossier toegevoegde informatie en de instelling van procedures die waarborgen dat de rechten van verdediging van de betrokkene worden geëerbiedigd, twee onderscheiden en cumulatieve vereisten vormen.

60 Gelet op al deze elementen moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 23, lid 1, juncto artikel 45, lid 4, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van het algemene Unierechtelijke beginsel van behoorlijk bestuur en artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die bepaalt dat, wanneer een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming of een besluit tot intrekking van dergelijke bescherming is gebaseerd op gegevens waarvan openbaarmaking de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat in gevaar zou brengen, de betrokkene of zijn raadsman slechts na daartoe toestemming te hebben gekregen toegang tot die gegevens kan verkrijgen, aan hen zelfs niet de kern van de gronden waarop het betrokken besluit is gebaseerd wordt meegedeeld en zij de gegevens waartoe zij eventueel toegang krijgen, hoe dan ook niet mogen gebruiken in het kader van een administratieve of gerechtelijke procedure.

Derde en vierde vraag

61 Met zijn derde en zijn vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 14, lid 4, onder a), en artikel 17, lid 1, onder d), van richtlijn 2011/95 alsmede artikel 4, artikel 10, lid 2, en artikel 45, leden 1, 3 en 4, van richtlijn 2013/32 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan de beslissingsautoriteit systematisch verplicht is om, wanneer met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid belaste organen in een niet met redenen omkleed advies hebben vastgesteld dat iemand een bedreiging voor die veiligheid vormt, op basis van dat advies te weigeren diegene subsidiaire bescherming te verlenen of de eerder aan hem verleende internationale bescherming in te trekken.

62 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de lidstaten op grond van richtlijn 2013/32 een specifieke rol toekennen aan de „beslissingsautoriteit”, welke term in artikel 2, onder f), van deze richtlijn wordt gedefinieerd als elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen.

63 Zo bepaalt artikel 4, lid 1, eerste volzin, van die richtlijn dat de lidstaten voor alle procedures een beslissingsautoriteit aanwijzen die verzoeken naar behoren dient te behandelen overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn.

64 Voorts volgt uit artikel 45 van richtlijn 2013/32 dat het aan de beslissingsautoriteit staat om te beslissen of de internationale bescherming moet worden ingetrokken.

65 Overweging 16 van deze richtlijn preciseert in dit verband dat het essentieel is dat de beslissingen betreffende alle verzoeken om internationale bescherming worden genomen op basis van feiten en in eerste instantie door autoriteiten waarvan het personeel op het gebied van internationale bescherming een adequate kennis heeft of de nodige opleiding heeft ontvangen.

66 Daartoe vereist artikel 4, lid 1, tweede volzin, van die richtlijn dat de lidstaten ervoor zorgen dat de beslissingsautoriteit over passende middelen beschikt, met inbegrip van voldoende en bekwaam personeel, om haar taken overeenkomstig deze richtlijn uit te voeren. In artikel 4, lid 3, wordt deze verplichting geconcretiseerd door meer specifieke verplichtingen op te leggen met betrekking tot de opleiding en de kennis van dat personeel.

67 De Uniewetgever heeft aldus willen garanderen dat de behandeling van het verzoek om internationale bescherming door een administratief of semi-rechterlijk orgaan dat beschikt over specifieke middelen en op dit gebied gespecialiseerd personeel, een essentiële fase is in de door de lidstaten toegepaste gemeenschappelijke procedures (zie in die zin arrest van 16 juli 2020, Addis, C-517/17, EU:C:2020:579, punt 61), aangezien een dergelijk orgaan ook dient te beslissen of de internationale bescherming moet worden ingetrokken.

- 68 Artikel 4, lid 2, van richtlijn 2013/32 staat de lidstaten weliswaar toe om bepaalde limitatief opgesomde taken op het gebied van internationale bescherming toe te vertrouwen aan een andere autoriteit dan de beslissingsautoriteit, maar vastgesteld moet worden dat deze taken zich niet kunnen uitstrekken tot de behandeling van verzoeken om internationale bescherming of tot intrekking van die bescherming, welke taken dus noodzakelijkerwijs moeten worden toegekend aan de beslissingsautoriteit.
- 69 Overigens is in artikel 10, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 uitdrukkelijk bepaald dat de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming moet worden gevoerd door de beslissingsautoriteit en, na een deugdelijk onderzoek, wordt afgesloten met een door die autoriteit genomen besluit.
- 70 Wat meer in het bijzonder de inaanmerkingneming van een eventuele bedreiging voor de nationale veiligheid betreft, moet worden opgemerkt dat artikel 14, lid 4, onder a), van richtlijn 2011/95 de lidstaten de mogelijkheid biedt om de aan een vluchteling verleende status in te trekken wanneer er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt.
- 71 Voorts bepaalt artikel 17, lid 1, onder d), van deze richtlijn dat een derdelander wordt uitgesloten van subsidiaire bescherming wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt.
- 72 De toepassing van elk van deze bepalingen veronderstelt dat de bevoegde autoriteit voor elk individueel geval een beoordeling verricht van de haar ter kennis gebrachte specifieke feiten om te bepalen of er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de situatie van de betrokkene, die voor het overige voldoet aan de criteria om internationale bescherming te verkrijgen of te behouden, onder een van de in die bepalingen bedoelde gevallen valt (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).
- 73 Deze beoordeling maakt integrerend deel uit van de procedure voor internationale bescherming, die moet worden gevoerd overeenkomstig de richtlijnen 2011/95 en 2013/32, en die, anders dan de Hongaarse regering stelt, niet kan worden beperkt tot alleen de beoordeling of de betrokkene internationale bescherming behoeft.
- 74 Uit de in artikel 2, onder d) en f), van richtlijn 2011/95 opgenomen definities van de begrippen „vluchteling” en „persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt” blijkt aldus dat deze begrippen zien op een persoon die niet alleen behoefte heeft aan internationale bescherming, maar bovendien niet binnen de werkingssfeer van de uitsluitingsclausules van deze richtlijn valt.
- 75 Het staat derhalve uitsluitend aan de beslissingsautoriteit om, onder toezicht van de rechter, alle relevante feiten en omstandigheden te beoordelen, met inbegrip van die welke verband houden met de toepassing van de artikelen 14 en 17 van richtlijn 2011/95, waarna zij haar besluit zal nemen (zie in die zin arrest van 25 januari 2018, F, C-473/16, EU:C:2018:36, punten 40 en 41).
- 76 In de tweede plaats moet worden benadrukt dat overeenkomstig artikel 11, lid 2, van richtlijn 2013/32, wanneer een verzoek betreffende de vluchtelingenstatus en/of de subsidiairebeschermingsstatus wordt afgewezen, het besluit van de beslissingsautoriteit feitelijk en juridisch wordt gemotiveerd.
- 77 Evenzo bepaalt artikel 45, lid 3, van deze richtlijn dat het besluit van de bevoegde autoriteit tot intrekking van de internationale bescherming de feitelijke en juridische argumenten moet vermelden waarop dat besluit is gebaseerd.
- 78 In dergelijke gevallen moeten de redenen die de bevoegde autoriteit ertoe hebben gebracht haar besluit vast te stellen dus in dat besluit worden vermeld.

- 79 Uit de voorgaande overwegingen, met betrekking tot zowel de rol van de beslissingsautoriteit als de op haar rustende motiveringsplicht, volgt dat deze autoriteit zich niet rechtsgeldig kan beperken tot de haar in de nationale regelgeving opgelegde tenuitvoerlegging van een besluit van een andere autoriteit, en niet op die enkele grond kan besluiten om geen subsidiaire bescherming toe te kennen of de eerder toegekende internationale bescherming in te trekken.
- 80 De beslissingsautoriteit moet daarentegen over alle relevante informatie beschikken en op basis van die informatie zelf de feiten en omstandigheden beoordelen, teneinde de strekking van haar besluit te bepalen en een volledige motivering ervoor te geven.
- 81 Uit de bewoordingen van artikel 14, lid 4, onder a), van richtlijn 2011/95 volgt overigens dat deze autoriteit over een beoordelingsmarge moet beschikken om te beslissen of overwegingen in verband met de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat al dan niet aanleiding moeten geven tot intrekking van de vluchtelingenstatus, wat betekent dat de vaststelling van het bestaan van een bedreiging voor die veiligheid niet automatisch tot een dergelijke intrekking leidt.
- 82 Het is juist dat de voorgaande vaststellingen geenszins uitsluiten dat een deel van de informatie die door de bevoegde autoriteit is gebruikt om haar beoordeling te verrichten, kan worden verstrekt – uit eigen beweging of op verzoek van de beslissingsautoriteit – door organen die zijn belast met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid. Bovendien kan een deel van deze informatie in voorkomend geval worden onderworpen aan een vertrouwelijkheidsregeling binnen het in artikel 23, lid 1, van richtlijn 2013/32 omliggende kader.
- 83 Gelet op de specifieke taken van de beslissingsautoriteit moet zij de strekking van deze informatie en de relevantie ervan voor het te nemen besluit evenwel vrij beoordelen. De beslissingsautoriteit kan dus niet verplicht worden om zich te baseren op een niet met redenen omkleed advies dat door met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid belaste organen is gegeven op basis van een beoordeling waarvan de feitelijke grondslag haar niet is meegedeeld.
- 84 Voor zover de Hongaarse regering aanvoert dat de rol van dergelijke organen krachtens de artikelen 72 en 73 VWEU uitsluitend tot de bevoegdheden van de lidstaten behoort, dient er voorts aan te worden herinnerd dat deze bepalingen niet aldus kunnen worden uitgelegd dat zij de lidstaten de bevoegdheid verlenen om van Unierechtelijke bepalingen af te wijken louter door zich te beroepen op hun verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid (zie in die zin arrest van 2 juli 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 85 Deze regering heeft zich in dit verband beperkt tot het formuleren van algemene opmerkingen, zonder aan te tonen dat de specifieke situatie van Hongarije zou rechtvaardigen dat de rol van beslissingsautoriteiten in bepaalde gevallen wordt beperkt.
- 86 Bijgevolg moet op de derde en de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 4, leden 1 en 2, artikel 10, leden 2 en 3, artikel 11, lid 2, en artikel 45, lid 3, van richtlijn 2013/32 junctis artikel 14, lid 4, onder a), en artikel 17, lid 1, onder d), van richtlijn 2011/95, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan de beslissingsautoriteit systematisch verplicht is om, wanneer met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid belaste organen in een niet met redenen omkleed advies hebben vastgesteld dat iemand een bedreiging voor die veiligheid vormt, op basis van dat advies te weigeren diegene subsidiaire bescherming te verlenen of de eerder aan hem verleende internationale bescherming in te trekken.

Vijfde vraag

- 87 Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie 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 op grond van deze bepaling van subsidiaire bescherming wordt uitgesloten vanwege een strafrechtelijke

veroordeling die reeds bekend was bij de bevoegde autoriteiten toen zij deze verzoeker na een eerdere procedure de vluchtelingenstatus toekenden, die vervolgens is ingetrokken.

- 88 Artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 bepaalt dat een derdelander wordt uitgesloten van subsidiaire bescherming wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd.
- 89 De in die bepaling opgenomen grond voor uitsluiting van subsidiaire bescherming ziet dus op ernstige misdrijven in het algemeen, zonder beperkingen in geografische of temporele zin of met betrekking tot de aard van het misdrijf [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].
- 90 Artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 bepaalt dus geenszins dat het daarin bedoelde ernstige misdrijf recentelijk moet zijn gepleegd of dat, ingeval de verzoeker achtereenvolgens meerdere procedures voor internationale bescherming heeft ingeleid, een ernstig misdrijf dat in een eerste procedure niet werd geacht de toepassing van een uitsluitingsclausule te rechtvaardigen, niet later alsnog in aanmerking kan worden genomen. Integendeel, het gebruik in deze bepaling van de uitdrukking „wordt uitgesloten” impliceert dat de beslissingsautoriteit geen beoordelingsmarge heeft zodra zij heeft vastgesteld dat de betrokkene een ernstig misdrijf heeft gepleegd.
- 91 Uit andere bepalingen van richtlijn 2011/95 of richtlijn 2013/32 volgt evenmin dat de beslissingsautoriteit, na de intrekking van de vluchtelingenstatus, voor de toekomst gebonden zou zijn aan beoordelingen over de toepassing van een uitsluitingsclausule in de procedure die tot de verlening van die status heeft geleid.
- 92 De bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat kan echter alleen gebruik kan maken van de in artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 opgenomen uitsluitingsgrond, die betrekking heeft op het plegen van een ernstig misdrijf door de aanvrager van internationale bescherming, indien zij eerst voor elke individuele persoon 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 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 [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].
- 93 Derhalve moet op de vijfde vraag worden geantwoord dat artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat een verzoeker op grond van deze bepaling van subsidiaire bescherming wordt uitgesloten vanwege een strafrechtelijke veroordeling die reeds bekend was bij de bevoegde autoriteiten toen zij deze verzoeker na een eerdere procedure de vluchtelingenstatus toekenden, die vervolgens is ingetrokken.

Kosten

- 94 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 23, lid 1, juncto artikel 45, lid 4, 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 het licht van het algemene Unierechtelijke beginsel van behoorlijk bestuur en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moet aldus worden uitgelegd dat:

het zich verzet tegen een nationale regeling die bepaalt dat, wanneer een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming of een besluit tot intrekking van dergelijke bescherming is gebaseerd op gegevens waarvan openbaarmaking de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat in gevaar zou brengen, de betrokkene of zijn raadsman slechts na daartoe toestemming te hebben gekregen toegang tot die gegevens kan verkrijgen, aan hen zelfs niet de kern van de gronden waarop het betrokken besluit is gebaseerd wordt meegedeeld en zij de gegevens waartoe zij eventueel toegang krijgen, hoe dan ook niet mogen gebruiken in het kader van een administratieve of gerechtelijke procedure.

- 2) Artikel 4, leden 1 en 2, artikel 10, leden 2 en 3, artikel 11, lid 2, en artikel 45, lid 3, van richtlijn 2013/32 junctis 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,

moeten aldus worden uitgelegd dat:

zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan de beslissingsautoriteit systematisch verplicht is om, wanneer met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid belaste organen in een niet met redenen omkleed advies hebben vastgesteld dat iemand een bedreiging voor die veiligheid vormt, op basis van dat advies te weigeren diegene subsidiaire bescherming te verlenen of de eerder aan hem verleende internationale bescherming in te trekken.

- 3) Artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95

moet aldus worden uitgelegd dat:

het zich er niet tegen verzet dat een verzoeker op grond van deze bepaling van subsidiaire bescherming wordt uitgesloten vanwege een strafrechtelijke veroordeling die reeds bekend was bij de bevoegde autoriteiten toen zij deze verzoeker na een eerdere procedure de vluchtelingenstatus toekenden, die vervolgens is ingetrokken.

ondertekeningen