



PERSCOMMUNIQUÉ nr.161/22

Luxemburg, 22 september 2022

Arrest van het Hof in zaak C-159/21 | Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a.

Intrekking van de internationale bescherming vanwege een gevaar voor de nationale veiligheid: het Unierecht verzet zich tegen de Hongaarse regeling op grond waarvan de betrokkene of zijn raadsman pas achteraf, na daartoe toestemming te hebben verkregen, toegang kan krijgen tot het dossier, zonder daarbij kennis te kunnen nemen van de redenen voor het besluit

De regels van de Unie staan niet toe dat de autoriteit die verantwoordelijk is voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming zich systematisch baseert op een niet met redenen omkleed advies van met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid belaste organen die hebben vastgesteld dat iemand een bedreiging voor de nationale veiligheid vormt

GM is in 2002 door een Hongaarse rechter veroordeeld tot een vrijheidsstraf wegens handel in verdovende middelen. Na de indiening van een asielerzoek in Hongarije is GM bij vonnis van juni 2012 van de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije; hierna: „verwijzende rechter”) de vluchtelingenstatus verleend. Bij besluit van juli 2019 heeft de Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (landelijk directoraat-generaal van de vreemdelingenpolitie, Hongarije) de vluchtelingenstatus van GM ingetrokken en geweigerd hem de in de richtlijnen 2011/95¹ en 2013/32² geregelde subsidiairebeschermingsstatus toe te kennen, maar wel het beginsel van non-refoulement op hem toegepast. Dit besluit was gebaseerd op een niet met redenen omkleed advies van twee Hongaarse gespecialiseerde organen, de Alkotmányvédelmi Hivatal (bureau voor de bescherming van de grondwet, Hongarije) en de Terrorelhárítási Központ (centraal bureau voor terreurbestrijding, Hongarije), waarin deze autoriteiten hadden geconcludeerd dat het verblijf van GM een gevaar voor de nationale veiligheid vormde. GM heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

De verwijzende rechter vraagt zich onder meer af of de Hongaarse regeling inzake de toegang tot gerubriceerde

¹ 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).

² 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).

informatie verenigbaar is met artikel 23 van richtlijn 2013/32³, dat de reikwijdte bepaalt van de rechtsbijstand en vertegenwoordiging waarop de persoon die om internationale bescherming verzoekt recht heeft. Ook twijfelt hij over de verenigbaarheid met het Unierecht van de Hongaarse rechtsregel volgens welke de betrokken overheidsinstantie zich moet baseren op een niet met redenen omkleed advies van voornoemde gespecialiseerde organen, zonder zelf de toepassing van de betrokken clause inzake uitsluiting van de bescherming te kunnen onderzoeken.

Het Hof oordeelt met name dat **richtlijn 2013/32**⁴, gelezen in het licht van het algemene beginsel van behoorlijk bestuur en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, **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 daarvan is gebaseerd op gegevens waarvan openbaarmaking de nationale veiligheid van de betrokken lidstaat in gevaar zou brengen, **de betrokkene of zijn raadsman pas achteraf, na daartoe toestemming te hebben gekregen, toegang tot die gegevens kan verkrijgen, aan hen zelfs niet de gronden waarop het betrokken besluit is gebaseerd worden meegedeeld** en die gegevens niet mogen worden gebruikt in het kader van eventuele latere administratieve of gerechtelijke procedures. Het Hof verduidelijkt verder dat **de richtlijnen 2013/32 en 2011/95**⁵ **zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan de autoriteit die verantwoordelijk is voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming systematisch verplicht is om**, wanneer gespecialiseerde nationale veiligheidsorganen in een niet met redenen omkleed advies hebben vastgesteld dat iemand een bedreiging voor die veiligheid vormt, op basis van dat advies **te weigeren de betrokkene subsidiaire bescherming te verlenen of om de eerder aan hem verleende internationale bescherming in te trekken**.

Beoordeling door het Hof

Wat in de eerste plaats de vraag betreft of de nationale regeling in overeenstemming is met het Unierecht voor zover daarbij de toegang van de betrokkenen of hun vertegenwoordiger tot vertrouwelijke informatie op basis waarvan besluiten tot intrekking of weigering van internationale bescherming zijn vastgesteld, wordt beperkt om redenen in verband met de bescherming van de nationale veiligheid, brengt het Hof in herinnering dat overeenkomstig richtlijn 2013/32⁶ de lidstaten die de toegang beperken tot informatie of bronnen waarvan de openbaarmaking onder meer de nationale veiligheid of de veiligheid van bronnen in gevaar zou brengen, niet alleen deze informatie of bronnen beschikbaar moeten stellen aan de rechterlijke instanties die bevoegd zijn om zich uit te spreken over de rechtmatigheid van het besluit inzake internationale bescherming, maar ook in hun nationale recht procedures moeten vaststellen die waarborgen dat het recht van verweer van de betrokkene geëerbiedigd wordt⁷. De lidstaten kunnen in dit verband toegang tot die informatie verlenen aan een raadsman van de betrokkene, maar

³ Lid 1 van deze bepaling luidt: „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.”

⁴ Het gaat meer in het bijzonder om artikel 23, lid 1, juncto artikel 45, lid 4, van richtlijn 2013/32.

⁵ Het gaat meer in het bijzonder om 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, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 4, onder a), en artikel 17, lid 1, onder d), van richtlijn 2011/95.

⁶ Artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder a) en b).

⁷ Deze tweede verplichting vloeit voort uit artikel 23, lid 1, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2013/32.

dat is niet hun enige mogelijkheid om aan die verplichting te voldoen. De concrete procedureregels die daartoe worden vastgesteld zijn 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).

Het Hof brengt ook in herinnering dat de rechten van de verdediging niet absoluut zijn en dat het ermee gepaard gaande recht op toegang tot het dossier 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. Deze afweging mag er weliswaar, gelet op de noodzaak om artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie te eerbiedigen, niet toe leiden dat de rechten van verdediging van de betrokkene elk nuttig effect wordt ontnomen en dat het in de richtlijn zelf verankerde recht op beroep of bezwaar⁸ wordt uitgehold, maar kan er 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.

Bijgevolg kan artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2013/32 **niet aldus worden uitgelegd dat het de bevoegde autoriteiten toestaat om de betrokkene 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 zijn dossier**. Het Hof preciseert in dit verband dat wanneer de openbaarmaking van in het dossier opgenomen informatie is beperkt om een reden 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 die informatie te gebruiken in de administratieve procedure of de eventuele gerechtelijke procedure**. Voorts kan het feit dat de bevoegde rechter de mogelijkheid heeft om toegang te krijgen tot het dossier niet in de plaats komen van de toegang van de betrokkene of zijn raadsman tot de in dat dossier opgenomen informatie.

Wat in de tweede plaats de verenigbaarheid met het Unierecht van de betrokken nationale regeling betreft voor zover deze in de procedures voor de vaststelling van besluiten tot intrekking van internationale bescherming of tot weigering van toekenning ervan een prominente rol toekent aan gespecialiseerde adviesorganen op het gebied van de nationale veiligheid, oordeelt het Hof dat **het uitsluitend aan de beslissingsautoriteit staat 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 van richtlijn 2011/95 inzake de intrekking, beëindiging of weigering tot verlenging van de vluchtelingenstatus⁹ en die inzake de uitsluiting van de vluchtelingenstatus¹⁰. Bovendien moet deze autoriteit in haar besluit de redenen vermelden die haar ertoe hebben gebracht dit besluit vast te stellen. **Zij kan zich dus niet beperken tot de tenuitvoerlegging van een besluit van een andere autoriteit en louter op basis daarvan besluiten om geen subsidiaire bescherming toe te kennen of de eerder toegekende internationale bescherming in te trekken. Zij moet daarentegen over alle relevante informatie beschikken en op basis van die informatie de feiten en omstandigheden zelf beoordelen, teneinde de strekking van haar besluit te bepalen en dit omstandig te motiveren**. De informatie die door de bevoegde autoriteit wordt gebruikt om haar beoordeling te verrichten kan weliswaar gedeeltelijk afkomstig zijn van organen die zijn belast met gespecialiseerde taken op het gebied van de nationale veiligheid, maar die autoriteit moet de strekking van deze

⁸ Dit recht is verankerd in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32.

⁹ Artikel 14 van richtlijn 2011/95.

¹⁰ Artikel 17 van richtlijn 2011/95.

informatie en de relevantie ervan voor het te nemen besluit vrij beoordelen. **Zij kan dus niet worden verplicht om zich te baseren op een niet met redenen omkleed advies dat die organen hebben gegeven op basis van een beoordeling waarvan de feitelijke grondslag haar niet is meegedeeld.**

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Volg ons!

