

## Анонимизиран текст

Превод

C-159/21 - 1

Дело C-159/21

### Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

11 март 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд, Унгария)

Дата на акта за преюдициално запитване:

27 януари 2021 г.

Жалбоподател:

GM

Ответници:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Национална главна дирекция „Имиграционна полиция“, Унгария)

Alkotmányvédelmi Hivatal (Служба за защита на конституцията, Унгария)

Terrorelhárítási Központ (Център за борба с тероризма, Унгария)

---

**Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд)**

[...] По административното дело в областта на убежището [...] между **GM** ([...] Будапеща [...]), жалбоподател, [...] и **Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság** ([...] Будапеща [...]), **първи ответник**, [...] и **Alkotmányvédelmi Hivatal** ([...] Будапеща [...]), **втори ответник**, [...] и **Terrorelhárítási Központ** ([...] Будапеща [...]), **трети ответник**, Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд) се произнася със следното

**определение:**

Този съд отправя преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз за тълкуване на определени разпоредби на Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (наричана по-нататък „Директивата относно процедурите за убежище“) и Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (наричана по-нататък „Директивата относно условията за предоставяне на убежище“).

Този съд отправя до Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:

1. Трябва ли член 11, параграф 2, член 12, параграф 1, буква г) и параграф 2, член 23, параграф 1, буква б) и член 45, параграфи 1 и 3—5 от Директивата относно процедурите за убежище — с оглед на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) — да се тълкуват в смисъл, че ако е приложимо изключението по член 23, параграф 1 от тази директива, свързано с националната сигурност, органът на държава членка, който е взел решение да откаже или отнеме международна закрила по съображения, свързани с националната сигурност, и специализираният орган, който е преценил, че тези съображения са поверителни, трябва при всички случаи да гарантират на молителя, бежанеца или получилия субсидиарна закрила чужденец, съответно на техния представител, правото на достъп поне по същество до поверителната или класифицираната информация или данни в основата на взетото по посочените съображения решение, както и правото на използване на тази информация или данни в свързаното с това решение производство, когато компетентният орган твърди, че разкриването на тази информация или данни би било в разрез със съображенията, свързани с националната сигурност?

2. При утвърдителен отговор как точно трябва за целите на прилагането на член 23, параграф 1, буква б) от Директивата относно процедурите за убежище с оглед на членове 41 и 47 от Хартата да се тълкува понятието „по същество“, що се отнася до поверителните мотиви на такова решение?

3. Трябва ли член 14, параграф 4, буква а) и член 17, параграф 1, буква г) от Директивата относно условията за предоставяне на убежище и член 45, параграф 1, буква а) и параграфи 3 и 4 и съображение 49 от Директивата относно процедурите за убежище да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която разрешава статутът на бежанец или субсидиарната закрила да се отнеме или изключи с немотивирано решение, основано единствено на автоматичното препращане към обвързващото и

задължително, но също немотивирано, становище на специализирания орган, в което се посочва, че е налице заплаха за националната сигурност?

4. Трябва ли съображения 20 и 34, член 4 и член 10, параграф 2 и параграф 3, буква г) от Директивата относно процедурите за убежище и член 14, параграф 4, буква а) и член 17, параграф 1, буква г) от Директивата относно условията за предоставяне на убежище да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която посоченият специализиран орган преценява дали е налице изключващо основание и взема решение по същество в процедура, която не е в съответствие с материалните и процесуалните разпоредби на Директивата относно процедурите за убежище и на Директивата относно условията за предоставяне на убежище?

5. Трябва ли член 17, параграф 1, буква б) от Директивата относно условията за предоставяне на убежище да се тълкува в смисъл, че не допуска статутът на бежанец или субсидиарната закрила да се изключи поради обстоятелство или престъпление, което е било известно преди постановяването на влязлото в сила съдебно или административно решение, с което е предоставен статутът на бежанец, но не е било сметено за основание за изключване нито на този статут, нито на субсидиарната закрила?

## Мотиви

### I. Предмет на главното производство и относими факти

Жалбоподателят, сирийски гражданин, подава молба за убежище през 2005 г., докато изтърпява наказание лишаване от свобода, наложено с влязла в сила през 2002 г. присъда за злоупотреба с наркотични вещества в големи размери. Жалбоподателят получава статут на „прието лице“<sup>1</sup>, но през 2010 г. го изгубва вследствие на преразглеждането му и това е потвърдено със съдебно решение. През 2011 г. жалбоподателят подава нова молба за предоставяне на статут на бежанец, по която Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд) го признава за бежанец „sur place“ (на място) със съдебно решение от 29 юни 2012 г. По-късно, през 2019 г., е открита служебно административна процедура за отнемане на статута на бежанец; това административно решение (решение [...] от 15 юли 2019 г.) е обжалвано пред запитващата юрисдикция в административносъдебно производство, в което на жалбоподателя му е отнет статутът на бежанец, но е прието, че следва да се приложи забраната за връщане. В хода на

<sup>1</sup> Бел. прев.: буквален превод на „befogadott“, един от уредените в унгарския Закон за правото на убежище статuti, даван на лица, на които не се предоставя статут на бежанец или субсидиарна закрила, но за които е приложима забраната за връщане.

административната процедура третият ответник (Център за борба с тероризма) и вторият ответник (Служба за защита на конституцията) в настоящото административносъдебно производство заключават в становището си, че пребиваването на жалбоподателя в Унгария представлява заплаха за националната сигурност. Въз основа на гореизложеното компетентният орган по предоставянето на убежище приема, че по отношение на жалбоподателя е налице основание да се изключат статутът на бежанец и субсидиарната закрила.

## II. Основни твърдения на страните

В началото на съдебното производство представителят на жалбоподателя предлага запитващата юрисдикция да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът на ЕС“); той излага оплакване, че поначало няма достъп до същността на „поверителните“ данни, от които се извежда наличието на заплаха за националната сигурност, и че дори и да получи достъп до тях, съгласно действащото законодателство няма да може да ги използва в съдебното производство. Подчертава, че и съгласно съответната практика на Съда на ЕС компетентният орган по предоставянето на убежище трябва да преценява всяка молба поотделно и не може да основава решението си единствено на заключенията, съдържащи се в становището на специализирания орган (в областта на националната сигурност). Освен това жалбоподателят счита, че към изключващите основания, водещи до отнемане на статута, в унгарското законодателство е добавено — без правото на Съюза да допуска това — изключващо основание, което противоречи на правото на Съюза.

Вторият и третият **ответник** в качеството си на специализирани органи се позовават на обстоятелствата, установени в проведените от тях самите процедури и съдържащи се в класифицираното досие, и потвърждават заключенията си относно заплахата за националната сигурност.

Компетентният орган по предоставянето на убежище, посочен като първи ответник, изтъква констатациите от работата на специализираните органи, посочени като втори и трети ответник, а именно че пребиваването на жалбоподателя на унгарска територия представлява заплаха за националната сигурност. Въз основа на гореизложеното компетентният орган по предоставянето на убежище приема, че на жалбоподателя не може да му се предостави нито статут на бежанец, нито субсидиарна закрила.

### **III. Относими правни разпоредби:**

#### ***Правото на Съюза***

*Правна уредба на Съюза, относима към първия и втория преюдициален въпрос:*

1. Директивата относно процедурите за убежище, и в частност член 11, параграф 2, член 12, параграф 1, буква г) и параграф 2, член 23, параграф 1, буква б) и член 45, параграфи 1 и 3—5 от нея
2. Хартата, и в частност членове 41 и 47 от нея

*Правна уредба на Съюза, относима към третия и четвъртия преюдициален въпрос:*

1. Директивата относно условията за предоставяне на убежище, и в частност член 14, параграф 4, буква а) и член 17, параграф 1, буква г)
2. Директивата относно процедурите за убежище, и в частност член 4, член 10, параграф 2 и параграф 3, буква г), член 45, параграф 1, буква а), параграфи 3 и 4 и съображения 20, 34 и 49 от нея.

*Правна уредба на Съюза, относима към петия преюдициалния въпрос:*

Директивата относно условията за предоставяне на убежище, и в частност член 17, параграф 1, буква б)

#### ***Унгарското право:***

*Унгарска правна уредба, относима към първия и втория преюдициален въпрос:*

Член 57 от menekélyjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Закон LXXX от 2007 г. за правото на убежище, наричан по-нататък „Законът за правото на убежище“)

(1) В производствата по този закон специализираният орган издава становище по техническите въпроси, които са от неговата компетентност. [...]

(3) Становището на специализирания орган е задължително за компетентния орган по предоставянето на убежище по въпросите, по които последният не е компетентен да се произнесе. [...]

Член 3 от minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Закон CLV от 2009 г. за защита на класифицираната информация, наричан по-нататък „Законът за защита на класифицираната информация“)

1. Класифицирана информация:

а) „Национална класифицирана информация“ означава всяка информация, засягаща подлежащи на защита чрез класифициране обществени интереси, която е маркирана като класифицирана в съответствие с формалните изисквания, предвидени в този закон или в подзаконовите актове по прилагането му, и по отношение на която при класифицирането ѝ нейният създател е посочил, че независимо от формата ѝ на представяне, нейното неразрешено разгласяване, получаване, промяна или използване, предоставяне на неупълномощени лица или възпрепятстване на достъпа на упълномощени лица до нея по време на срока на защитата ѝ пряко нарушава или застрашава подлежащ на защита чрез класифициране обществен интерес (по-нататък общо „накърнява“) и с оглед на нейното съдържание разгласяването ѝ и достъпът до нея се извършва в границите на класифицирането; [...]

[...] [определения, които не са от значение за настоящото запитване]

Член 11 от Закона за защита на класифицираната информация

(1) Заинтересованото лице има право на достъп до своите лични данни, представляващи национална класифицирана информация, въз основа на разрешение за достъп, издадено от създателя на класифицираната информация, без да е необходимо лично разрешение за достъп до класифицирана информация. Преди да получи достъп до националната класифицирана информация, заинтересованото лице подписва декларация за поверителност и спазване на правилата за защита на националната класифицирана информация.

(2) По искане на заинтересованото лице създателят на класифицираната информация издава или отказва разрешение за достъп в срок до 15 дни. Създателят на класифицираната информация отказва разрешение за достъп, ако достъпът до информацията накърнява обществения интерес, основание за нейното класифициране. Когато отказва да издаде разрешение за достъп, създателят на класифицираната информация е длъжен да изложи мотиви.

(3) Заинтересованото лице може да обжалва по съдебен ред отказа да бъде издадено разрешение за достъп. Ако съдът уважи жалбата, създателят на класифицираната информация е длъжен да издаде разрешение за достъп. Съдът разглежда делото при закрити врати. Делото може да се разглежда само от съдия, който е преминал проверка за национална сигурност в съответствие със Закона за службите за национална сигурност. В хода на производството жалбоподателят, встъпилата в негова подкрепа страна и техният представител нямат достъп до класифицираната информация.



Другите участващи в производството лица и техните представители имат достъп до класифицираната информация само ако са преминали проверка за национална сигурност в съответствие със Закона за службите за национална сигурност.

Член 12 от Закона за защита на класифицираната информация

(1) Администраторът на класифицирана информация може да откаже на заинтересованото лице достъп до личните му данни, ако упражняването на правото на достъп може да застраши обществения интерес, основание за класифицирането на тази информация.

(2) Когато правата на заинтересованото лице се предявяват по съдебен ред, по отношение на сезирания съд и достъпа до класифицираната информация се прилагат *mutatis mutandis* разпоредбите на член 11, параграф 3.

Член 13 от Закона за защита на класифицираната информация

(1) Класифицираната информация може да се използва само от лице, което има основание за това поради изпълнението на конкретна задача от държавен или обществен интерес, и което, ако в закона не е предвидено друго, разполага с

a) валидно лично разрешение за достъп до класифицирана информация, съответстващо на нивото на класификация на информацията, чието използване се иска,

b) декларация за поверителност и

c) разрешение за използване. [...]

(5) Освен ако законът не предвижда друго, съдията има право да упражнява разпоредителните правомощия, необходими за разрешаването на разпределените му дела по правилата за разпределение, без необходимост от проверка за национална сигурност, лично разрешение за достъп до класифицирана информация, декларация за поверителност или разрешение за използване.

*Унгарска правна уредба, относима към третия и четвъртия преюдициален въпрос:*

Член 8 от Закона за правото на убежище

(4) Не се признава за бежанец чужденец, чието пребиваване на територията на Унгария представлява заплаха за националната сигурност.

Член 15 от Закона за правото на убежище: „Не се предоставя субсидиарна закрила на чужденец [...]

b) когато пребиваването му на територията на Унгария представлява заплаха за националната сигурност“.

*Унгарска правна уредба, относима към петия преюдициалния въпрос*

Член 15 от Закона за правото на убежище „Не се предоставя субсидиарна закрила на чужденец [...]

ab) за когото е приложимо някое от изключващите основания по член 8, параграф 5;

Член 8 от Закона за правото на убежище

(5) Не се признава за бежанец чужденец, който

a) е осъден с влязла в сила присъда на пет или повече години лишаване от свобода за умишлено престъпление.

b) е осъден с влязла в сила присъда на лишаване от свобода за повторно извършване на едно или повече престъпления или при условията на опасен рецидив,

c) е осъден с влязла в сила присъда на три или повече години лишаване от свобода за престъпление против живота, телесната неприкосновеност или здравето, престъпление, излагащо на опасност здравето, престъпление против свободата на личността, полово престъпление, престъпление против обществения ред и спокойствие, престъпление против обществената сигурност или престъпление против общественото управление.

#### **IV. Основания за преюдициалното запитване**

##### ***По първия и втория преюдициален въпрос***

Съгласно относимата практика на Kúria (Върховен съд, Унгария) процесуалните права на заинтересованите лица са гарантирани от самия достъп на съда, който проверява основаното на класифицирана информация административно решение, до документите на специализирания орган, съдържащи класифицирана информация. Поради това липсва изискване заинтересованото лице да има възможност, поне по същество, да се запознава със и да използва съответната информация.

Практиката на Съда на ЕС относно ограничаването на правата във връзка с основаните на поверителна информация решения се съдържа по-конкретно в дела C-300/11 и C-593/10.

В случая с жалбоподателя решението на компетентния орган по предоставянето на убежище да го изключи от кръга на лицата, имащи право



на международната закрила, се основава единствено на факта, че двата участници в производството специализирани органа (втория и третия ответник) са посочили в становищата си, че пребиваването на жалбоподателя в Унгария „представлява заплаха за националната сигурност“. Компетентният орган по предоставянето на убежище не е бил запознат с мотивите за становището на специализирания орган, нито с класифицираната информация.

Нито жалбоподателят, нито неговият представител е могъл да изложи доводи във връзка с немотивираното становище на специализирания орган, получено от компетентния орган по предоставянето на убежище в административната процедура, или да оспори основателността му още в административната процедура. Жалбоподателят има възможност да поиска достъп до свързаната с него класифицирана информация на основание на Закона за защита на класифицираната информация, но дори и да му се предостави достъп до нея, той няма възможност да я използва в административната процедура или в съдебното производство. [Според отговора им на отправеното от Magyar Helsinki Bizottság (Унгарски хелзинкски комитет) искане за предоставяне на обществена информация ответниците по главното производство — Службата за защита на конституцията и Центърът за борба с тероризма — не са издали разрешение на заинтересованите лица за достъп до засягащата ги класифицирана информация по никое от исканията, които са получили през 2019 г. и през първата половина на 2020 г.].

Това че жалбоподателят няма право да използва информацията означава, че дори да се запознае с поверителната информация, той няма да може да изложи твърдения във връзка с мотивите за взетото в процедурата за предоставяне на убежище решение, нито съответно — доводи в подкрепа на неприложимостта на изключващото основание.

Законът за защита на класифицираната информация не допуска специализираният орган, който се произнася по искането за издаване на разрешение за достъп, да уважи частично това искане, като разкрие по същество съображенията за становището си.

Въпреки че (подобно на запитващата юрисдикция) съдът, извършващ контрол за законосъобразност на решението относно убежището и на становището на специализирания орган, на което то се основава, има право на достъп до поверителната или класифицираната информация, той не може да я използва никъде, включително в главното производство, както и не може да излага във връзка с нея никакви съждения или констатации, нито в съдебното производство, нито в съдебното решение. Поради това в решението на съда неминуемо липсват фактите и обстоятелствата, на които същият може да основе преценката си в това отношение.

Съдът трябва да провери административното решение и да се произнесе като последна инстанция по приложимостта на изключващото основание, изведено от поверителната или класифицираната информация, без жалбоподателят или неговият представител да е имал възможност да изложи защитни възражения или доводи или факти, които могат да опровергават приложимостта на основанието в конкретния случай. Съдът може само да се произнесе, без да мотивира решението си, дали класифицираната информация, на която административният орган се позовава, може да обоснове заключението на специализирания орган.

При всички случаи съдът не може да гарантира, че жалбоподателят по главното производство е информиран относно същността на мотивите за становището на специализирания орган и за решението по същество относно убежището, които съдът проверява.

Член 23, параграф 1, буква б) от Директивата относно процедурите за убежище не е транспониран в унгарското право, като по този начин се стига до въвеждане на допълнително изключение към изрично предвиденото в този член от посочената Директива. Това обаче не се допуска нито от Директивата, нито от член 72 ДФЕС, нито от никоя друга разпоредба от правото на Съюза.

Поради това, както е посочено по-горе, не е ясно дали посоченото унгарско законодателство гарантира основните процесуални права на жалбоподателя, закрепени с Директивата относно процедурите за убежище и с член 47 от Хартата, както и правото на ефективна защита.

Необходимо е освен това точно тълкуване на посочените по-горе разпоредби на Директивата относно процедурите за убежище, тъй като всяко ограничаване или отказ на достъпа до поверителната информация, което накърнява процесуалните права и правото на ефективна защита, може да доведе в крайна сметка до нарушаване на правото на убежище (член 18 от Хартата) и на други основни права, отчасти обхванати от забраната за ограничаване (членове 2, 4, 6 и 19 от Хартата), в случай на необосновано решение в областта на международната закрила.

### ***По третия и четвъртия преюдициален въпрос***

Съдът на ЕС е приел по дело C-369/17, че компетентният орган по предоставянето на убежище се произнася относно изключващите основания въз основа на конкретните обстоятелства, след като разгледа и прецени по същество всеки един от известните му факти. Решения C-715/17 и C-380/18 също съдържат указания, свързани с тази преценка.

Съгласно унгарската правна уредба специализираният орган издава обвързващо и немотивирано становище относно наличието на „заплаха за националната сигурност“, с което компетентният орган по предоставянето

на убежище не може да не се съобрази, така че в това отношение решението му съдържа само препратка към становището на специализирания орган и посочване на законодателството. Поради това унгарската правна уредба създава положение, при което компетентния орган по предоставянето на убежище — който дори не е запознат с мотивите за становището на специализирания орган — взема решение по същество относно международната закрила, във връзка с което в крайна сметка не е възможно нито да изследва подробно дали в съответния случай е налице и е приложимо изключващо основание, нито да отчете конкретните обстоятелства, нито да прецени необходимостта и пропорционалността. От Директивите и относимите решения на Съда на ЕС следва, че дори и при участие на специализиран орган (по национална сигурност) компетентният орган не може да вземе решение по същество по молба за убежище (т.е. дали да признае или да отнеме статут на бежанец или субсидиарна закрила), което да се основава единствено и автоматично на решението на друг орган — компетентен да се произнеса по отделен специализиран въпрос — без самият той да извърши оценката, която се изисква с член 4 от Директивата относно условията за предоставяне на убежище.

Така унгарската правна уредба води до това, че вместо компетентният орган по предоставянето на убежище да извърши преценка по същество относно международната закрила и в крайна сметка да вземе съответното решение, това правят два специализирани органа, които не отговарят на изискванията, нито имат правомощията съгласно Директивата относно процедурите за убежище да извършат тази преценка и да вземат решение и които не провеждат процедурите си в съответствие с материалните и процесуалните разпоредби на съответните директиви. Това изземване на компетентност, което изглежда в противоречие с правото на Съюза, може да доведе до нарушаване на процесуалните гаранции, предвидени в правото на Съюза.

Що се касае до субсидиарната закрила, макар член 17, параграф 1, буква б) от Директивата относно условията за предоставяне на убежище да е императивна разпоредба, за неговото прилагане също се изисква компетентният орган по предоставянето на убежище да извърши индивидуална оценка, задълбочен анализ и преценка на фактите. От една страна, в самата разпоредба е посочено, че констатацията, че е изпълнено условието „заплаха за сигурността“, което е предпоставка за прилагането на това изключващо основание, трябва да почива на „сериозни основания“. От друга страна, член 19, параграф 4 изрично предвижда, че държавата членка доказва за всеки отделен случай, че съответното лице не отговаря (или е престанало да отговаря) на условията за субсидиарна закрила в съответствие с член 19, параграф 3 (т.е. твърдението, че представлява заплаха за сигурността).

### ***По петия въпрос***

Компетентният орган по предоставянето на убежище приема, позовавайки се на изключващото основание, предвидено в член 15, буква ab) от Закона за правото на убежище, че на жалбоподателя не може да му се предостави субсидиарна закрила. В това отношение той се основава на постановената на 6 юни 2002 г. и влязла в сила преди 18 години присъда срещу жалбоподателя за престъпление, което според него е „тежко“.

Наложеното с посочената присъда наказание лишаване от свобода е изтърпяно от жалбоподателя през 2004 г., преди 16 години, а съответното престъпление е било известно, когато на жалбоподателя въпреки това му е предоставен статут на бежанец, и нито административният орган, нито съдът, който се е произнесъл по предоставянето на статута на бежанец, е приложил свързаното с това престъпление изключващо основание.

### **Заклучителна част**

[...] [вътрешноправни процесуални въпроси]

Будапеща, 27 януари 2021 г.

[...] [подписи]