CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 12 september 2012 [1]

**Zaak C-300/11**

**ZZ**
**tegen**
**Secretary of State for the Home Department**

[verzoek van de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) (Verenigd Koninkrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden — Besluit tot weigering van de toegang van een burger van de Unie tot grondgebied van lidstaat om redenen van openbare veiligheid — Verplichting om de betrokken burger op de hoogte te stellen van de gronden van dit besluit — Bekendmaking in strijd met staatsveiligheid — Recht op doeltreffende rechterlijke bescherming”

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG. [2]

2. Dit verzoek is ingediend in een geding tussen ZZ en de Secretary of State for the Home Department (hierna: „Secretary of State”) inzake diens besluit, ZZ om redenen van openbare veiligheid de toegang tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland te weigeren en hem een verwijderingsmaatregel op te leggen.

3. Het Hof wordt gevraagd te beslissen in hoeverre een lidstaat met een beroep op vereisten van staatsveiligheid kan weigeren, aan een burger van de Unie de gronden van openbare veiligheid bekend te maken waarop hij een verwijderingsmaatregel tegen deze burger heeft genomen. Dit stelt de gevoelige kwestie aan de orde van het juiste evenwicht tussen enerzijds de noodzaak voor een lidstaat om zijn wezenlijke veiligheidsbelangen te beschermen, en anderzijds de waarborg van de procedurele rechten van de burgers van de Unie.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35, en PB 2005, L 197, blz. 34.

## I – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

4. Artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38 bepaalt:

„1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.

2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd."

5. De leden 2 en 3 van artikel 28 van deze richtlijn luiden als volgt:

„2. Behalve om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid kan een gastland geen besluit tot verwijdering van het grondgebied nemen ten aanzien van burgers van de Unie of familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht op zijn grondgebied hebben verworven.

3. Behalve om dwingende redenen van openbare veiligheid zoals door de lidstaten gedefinieerd, kan ten aanzien van burgers van de Unie of hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, geen besluit tot verwijdering worden genomen, indien zij:

a) de laatste tien jaar in het gastland hebben verbleven [...]."

6. In artikel 30, leden 1 en 2, van deze richtlijn wordt bepaald:

„1. Elk uit hoofde van artikel 27, lid 1, genomen besluit moet de betrokkene op zodanige wijze schriftelijk ter kennis worden gebracht dat deze in staat is de inhoud en de gevolgen ervan te begrijpen.

2. Redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, die ten grondslag liggen aan een besluit worden de betrokkene nauwkeurig en volledig ter kennis gebracht, tenzij redenen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten."

7. Met betrekking tot de procedurele waarborgen bepaalt artikel 31 van richtlijn 2004/38:

„1. In geval van [een] besluit tot verwijdering om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid heeft de betrokkene in het gastland toegang tot gerechtelijke en in voorkomend geval administratieve rechtsmiddelen om tegen het besluit beroep in te stellen.

[...]

3. De rechtsmiddelen voorzien in de mogelijkheid van onderzoek van de wettigheid van het besluit, alsmede van de feiten en omstandigheden die de voorgenomen maatregel rechtvaardigen. Zij garanderen tevens dat het besluit niet onevenredig is, met name gelet op de voorwaarden van artikel 28.

4. De lidstaten mogen de aanwezigheid van de betrokkene op hun grondgebied hangende het proces weigeren, maar zij mogen de betrokkene niet beletten zijn verdediging in persoon te voeren, behalve wanneer zijn verschijning kan leiden tot ernstige verstoring van de openbare orde of de openbare veiligheid of wanneer het beroep of de herziening betrekking heeft op een weigering van de toegang tot het grondgebied."

B – *Engels recht*

1. Toegang en weigering van toegang tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk

8. De Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [verordening van 2006 inzake immigratie (Europese Economische Ruimte); hierna: „immigratieregeling"] zet richtlijn 2004/38 om in nationaal recht. Artikel 11, leden 1 en 5, van de immigratieregeling luidt:

„(1) Een onderdaan van de [Europese Economische Ruimte (EER)] wordt toegang verleend tot het Verenigd Koninkrijk indien hij bij aankomst een door een staat van de EER afgegeven geldige identiteitskaart of geldig paspoort toont.

[...]

(5) Dit artikel geldt evenwel onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 19, [lid] 1 [...]."

9. Artikel 19 van deze regeling („Weigering van toegang tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk en verwijdering") bepaalt in lid 1:

„Een persoon wordt de toegang tot het Verenigd Koninkrijk niet toegestaan krachtens artikel 11, indien redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid zich verzetten tegen zijn binnenkomst als bedoeld in artikel 21."

10. Artikel 25 van deze regeling bepaalt:

„(1) In deze afdeling wordt verstaan onder:

[...]

‚Commissie': de Commissie bedoeld in de Special Immigration Appeals Commission Act 1997 (wet van 1997 betreffende de speciale commissie van beroep in immigratiezaken; hierna: ‚SIAC-wet') [...]"

11. Artikel 28 van de immigratieregeling bepaalt:

„(1) In de gevallen waarin de leden 2 en 4 van toepassing zijn, kan tegen een EER-besluit beroep worden ingesteld bij de Commissie.

[...]

(4) Dit lid is van toepassing indien de Secretary of State bevestigt dat het EER-besluit geheel of gedeeltelijk is genomen op basis van informatie die volgens hem niet openbaar behoort te worden gemaakt

(a) om redenen van nationale veiligheid;

[...]

(8) De [SIAC-]wet is op dezelfde wijze van toepassing op beroepen die krachtens de onderhavige regeling bij de Commissie worden ingesteld, als op beroepen die worden ingesteld krachtens artikel 2 van deze wet, indien lid 2 van deze section van toepassing is (beroep tegen een immigratiebesluit), met uitzondering van het bepaalde sub i van dat lid."

2. Toepasselijke regels op beroepen tegen een besluit tot weigering van toegang

12. Krachtens artikel 1, lid 3, van de SIAC-wet moet de commissie een gewone hogere rechterlijke instantie zijn.

13. Artikel 5, leden 1, 3 en 6, van deze wet bepaalt:

„(1) De Lord Chancellor kan regels geven

[...]

(3) De in dit artikel bedoelde regels kunnen met name:

(a) bepalen dat de procedure voor de Commissie kan worden gevoerd zonder dat de gronden van het besluit waarvan beroep, tot in alle bijzonderheden aan de verzoeker worden medegedeeld,

[...]

(6) Bij de opstelling van de in dit artikel bedoelde regels houdt de Lord Chancellor met name rekening met:

(a) de noodzaak te verzekeren dat de besluiten waartegen beroep wordt ingesteld, naar behoren worden getoetst, en

(b) de noodzaak te verzekeren dat gegevens niet in strijd met het openbaar belang worden bekendgemaakt."

14. Artikel 6 van de SIAC-wet voorziet in de aanwijzing van speciale advocaten. Artikel 6, lid 1, van deze wet bepaalt dienaangaande dat de Attorney General een persoon met pleitbevoegdheid voor de High Court of justice (Verenigd Koninkrijk) kan aanwijzen „teneinde de belangen van een verzoeker te vertegenwoordigen in iedere procedure voor de [speciale commissie van beroep in immigratiezaken (hierna: „SIAC")] waarvan de verzoeker en al zijn wettelijke vertegenwoordigers zijn uitgesloten". Artikel 6, lid 4, van deze wet bepaalt daarenboven dat deze persoon „niet verantwoordelijk is jegens de persoon waarvan hij de belangen moet vertegenwoordigen".

15. De Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003 (procesreglement van 2003 van de speciale commissie van beroep in immigratiezaken; hierna: „procesreglement van de SIAC") bepaalt in artikel 4, leden 1 en 3:

„(1) De Commissie verzekert in de uitoefening van haar functies dat gegevens niet in strijd met de belangen van de nationale veiligheid bekend worden gemaakt [...]

[...]

(3) Onverminderd het bepaalde in de leden 1 en 2 moet de Commissie de overtuiging hebben gekregen dat zij aan de hand van de gegevens waarover zij beschikt, op bevredigende wijze in de zaak uitspraak kan doen."

16. Artikel 10 van het procesreglement van de SIAC bepaalt:

„(1) Wanneer de Secretary of State zich wenst te verzetten tegen een beroep, verstrekt hij de Commissie:

(a) een verklaring waarin melding wordt gemaakt van de bewijsmiddelen waarop hij zijn verzet tegen het beroep baseert, en

(b) ieder ontlastend bewijs waarvan hij kennis heeft.

(2) Tenzij de Secretary of State bezwaar maakt tegen de bekendmaking van de verklaring aan de verzoeker of aan zijn vertegenwoordiger, brengt hij op het moment van de overlegging van de verklaring aan de Commissie een afschrift ervan ter kennis van de verzoeker.

(3) Wanneer de Secretary of State bezwaar maakt tegen de bekendmaking van de krachtens lid 1 ingediende verklaring aan de verzoeker of aan zijn vertegenwoordiger, zijn de artikelen 37 en 38 van toepassing.

[...]"

17. Met betrekking tot de taken van de speciale advocaat bedoeld in artikel 6 van de SIAC-wet, bepaalt artikel 35 van het procesreglement van de SIAC het volgende:

„De speciale advocaat heeft tot taak de belangen van de verzoeker te vertegenwoordigen:

(a) door het maken van opmerkingen bij de Commissie tijdens alle terechtzittingen waarvan de verzoeker en zijn vertegenwoordigers zijn uitgesloten;

(b) door het overleggen van bewijsmiddelen en het ondervragen van getuigen tijdens deze terechtzittingen, en

(c) het indienen van schriftelijke opmerkingen bij de Commissie."

18. Inzake de communicatie tussen de verzoeker en de speciale advocaat bepaalt artikel 36 van het procesreglement van de SIAC het volgende:

„(1) De speciale advocaat kan, totdat de Secretary of State hem in kennis stelt van gegevens ten aanzien waarvan hij bezwaar heeft tegen bekendmaking ervan aan de verzoeker, te allen tijde met de verzoeker of zijn vertegenwoordiger communiceren.

(2) Nadat de Secretary of State de speciale advocaat in kennis heeft gesteld van gegevens als bedoeld in lid 1, mag de speciale advocaat met niemand communiceren over enige kwestie die verband houdt met de procedure, behoudens in de in lid 3 of in lid 6, sub b, genoemde gevallen of overeenkomstig een instructie van de Commissie, gegeven op een verzoek krachtens lid 4.

(3) De speciale advocaat kan, zonder instructies van de Commissie, communiceren over de procedure met:

(a) de Commissie;

(b) de Secretary of State of eenieder die namens hem handelt;

(c) de bevoegde rechter of eenieder die namens hem handelt,

(d) iedere andere persoon, met uitzondering van de verzoeker of zijn vertegenwoordiger, waarmee communicatie over vragen die niet inhoudelijk verband houden met de procedure om administratieve redenen voor hem noodzakelijk is.

(4) De speciale advocaat kan de Commissie verzoeken om instructies waarbij hij toestemming krijgt te communiceren met de verzoeker, zijn vertegenwoordiger of iedere andere persoon.

(5) Wanneer de advocaat verzoekt om instructies krachtens lid 4,

(a) stelt de Commissie de Secretary of State in kennis van het verzoek en

(b) dient de Secretary of State bij de Commissie, binnen een door de Commissie gestelde termijn, eventuele bezwaren in tegen de voorgestelde communicatie of tegen de ter zake voorgestelde vorm, en stelt hij de speciale advocaat hiervan in kennis.

(6) Lid 2 verbiedt de verzoeker niet te communiceren met de speciale advocaat nadat de Secretary of State hem in kennis heeft gesteld van gegevens als bedoeld in lid 1, doch

(a) mag de verzoeker enkel schriftelijk en via een wettelijke vertegenwoordiger met de speciale advocaat communiceren, en

(b) mag de speciale advocaat slechts op deze communicatie reageren overeenkomstig de instructies van de Commissie; bij gebreke van dergelijke instructies kan hij niettemin een schriftelijke ontvangstbevestiging sturen aan de wettelijke vertegenwoordiger van de verzoeker."

19. Artikel 37 van het procesreglement van de SIAC bevat een begripsbepaling van de term „vertrouwelijke gegevens". Het bepaalt:

„(1) Voor de toepassing van dit artikel wordt onder ‚vertrouwelijke gegevens' verstaan:

(a) gegevens waarop de Secretary of State in enige procedure voor de Commissie een beroep wil doen;

(b) gegevens die afbreuk doen aan zijn stellingen of die de stellingen van de verzoeker ondersteunen, of

(c) informatie die hij ingevolge een uit hoofde van artikel 10A, lid 7, uitgevaardigde instructie moet verstrekken,

en ten aanzien waarvan hij bezwaar maakt tegen de bekendmaking aan de verzoeker of aan zijn vertegenwoordiger.

(2) De Secretary of State kan geen beroep doen op vertrouwelijke gegevens indien geen speciale advocaat is aangewezen om de belangen van de verzoeker te vertegenwoordigen.

(3) Indien de Secretary of State de verzoeker ingevolge artikel 10, lid 2, of artikel 10A, lid 8, in kennis moet stellen van vertrouwelijke gegevens of indien hij op dergelijke gegevens een beroep wil doen en er een speciale advocaat is aangewezen, legt de Secretary of State aan de Commissie over, en geeft hij aan de speciale advocaat kennis van:

(a) een afschrift van de vertrouwelijke gegevens, indien hij dit nog niet heeft gedaan;

(b) een verklaring waarin hij melding maakt van de redenen van zijn bezwaar tegen de bekendmaking ervan, en

(c) een beschrijving van de gegevens in een vorm die aan de verzoeker ter kennis kan worden gebracht, indien en voor zover dit mogelijk is zonder informatie bekend te maken in strijd met het openbaar belang.

(4) De Secretary of State geeft van iedere beschrijving die hij overeenkomstig lid 3, sub c, overlegt, tezelfdertijd kennis aan de verzoeker.

(4A) Wanneer de Secretary of State de speciale advocaat in kennis stelt van vertrouwelijke gegevens die hij heeft bewerkt om andere redenen dan die welke verband houden met het beroepsgeheim,

(a) legt hij de gegevens in onbewerkte vorm over aan de Commissie, met een toelichting op de redenen van de bewerking, en

(b) geeft de Commissie de Secretary of State een instructie met betrekking tot de punten die kunnen worden bewerkt.

(5) De Secretary of State kan, met toestemming van de Commissie of met instemming van de speciale advocaat, de krachtens het onderhavige artikel overgelegde gegevens te allen tijde wijzigen of aanvullen."

20. Wat het onderzoek van de bezwaren van de Secretary of State betreft, bepaalt artikel 38 van het procesreglement van de SIAC:

„(1) Wanneer de Secretary of State bezwaar maakt krachtens artikel 36, lid 5, sub b, of artikel 37, beslist de Commissie overeenkomstig het onderhavige artikel of zij het bezwaar al dan niet toewijst.

(2) De Commissie roept de Secretary of State en de speciale advocaat op teneinde te worden gehoord [...].

[...]

(5) De zittingen die worden gehouden krachtens het onderhavige artikel, vinden plaats in afwezigheid van de verzoeker en zijn vertegenwoordiger.

(6) De Commissie kan het bezwaar van de Secretary of State toewijzen of afwijzen.

(7) De Commissie wijst het door de Secretary of State krachtens artikel 37 gemaakte bezwaar toe, indien zij van oordeel is dat de bekendmaking van de betrokken gegevens strijdig is met het openbaar belang.

(8) Indien de Commissie het door de Secretary of State krachtens artikel 37 gemaakte bezwaar toewijst, moet zij:

(a) nagaan of de Secretary of State moet worden bevolen de verzoeker in kennis te stellen van een samenvatting van de vertrouwelijke gegevens, en

(b) iedere zodanige samenvatting goedkeuren teneinde te verzekeren dat deze geen informatie of ander gegevens bevat waarvan de bekendmaking strijdig is met het openbaar belang.

(9) Indien de Commissie het door de Secretary of State krachtens artikel 37 gemaakte bezwaar afwijst of hem beveelt een samenvatting van de vertrouwelijke gegevens ter kennis te brengen van de verzoeker,

(a) is de Secretary of State niet verplicht deze gegevens of deze samenvatting ter kennis te brengen, maar

(b) indien hij dit niet doet, kan de Commissie tijdens een terechtzitting waarop de Secretary of State en de speciale advocaat opmerkingen kunnen maken,

(i) indien zij van oordeel is dat de samen te vatten gegevens of andere inlichtingen afbreuk zouden kunnen doen aan de stellingen van de Secretary of State of tot voordeel van de stellingen van de verzoeker zouden kunnen strekken, de Secretary of State gelasten deze punten niet in zijn argumenten aan te voeren dan wel zodanig concessies te doen of zodanige andere maatregelen te nemen als de Commissie bepaalt, of

(ii) in alle andere gevallen de Secretary of State gelasten de gegevens of (in voorkomend geval) andere inlichtingen die moeten worden samengevat, niet in de procedure aan te voeren."

21. Ten aanzien van de terechtzittingen achter gesloten deuren bepaalt artikel 43 van het procesreglement van de SIAC het volgende:

„(1) Indien de Commissie het noodzakelijk acht dat de verzoeker en zijn vertegenwoordiger worden uitgesloten van de terechtzitting of een deel van de terechtzitting teneinde te verzekeren dat geen informatie in strijd met het openbaar belang bekend wordt, moet zij:

(a) aldus bevelen en

(b) de terechtzitting of het gedeelte van de terechtzitting waarvan de verzoeker en zijn vertegenwoordiger zijn uitgesloten, achter gesloten deuren houden.

[...]"

22. Artikel 47 van het procesreglement van de SIAC bepaalt met betrekking tot de uitspraak van de Commissie het volgende:

„(1) Het onderhavige artikel is van toepassing op alle procedures waarin de Commissie uitspraak doet.

(2) De Commissie legt haar uitspraak alsmede de gronden ervan schriftelijk vast.

(3) De Commissie geeft partijen binnen een redelijke termijn schriftelijk kennis van haar uitspraak alsmede, indien en voor zover dit mogelijk is zonder informatie in strijd met het openbaar belang bekend te maken, van de motivering ervan.

(4) Indien het in lid 3 bedoelde document niet alle gronden van haar uitspraak bevat, stelt de Commissie de Secretary of State en de speciale advocaat in kennis van een afzonderlijk document dat deze gronden vermeldt.

(5) Indien de Commissie een afzonderlijk document als bedoeld in lid 4 ter kennis brengt, kan de speciale advocaat de Commissie verzoeken dit document alsook het document bedoeld in lid 3 te wijzigen om reden dat het afzonderlijke document gegevens bevat waarvan de bekendmaking niet strijdig zou zijn met het openbaar belang.

(6) De speciale advocaat brengt een afschrift van het in lid 5 bedoelde verzoek ter kennis van de Secretary of State.

(7) De Commissie stelt de speciale advocaat en de Secretary of State in de gelegenheid opmerkingen te maken, en kan met of zonder terechtzitting uitspraak doen op het verzoek."

## II – Hoofdgeding en prejudiciële vraag

23. ZZ bezit zowel de Franse als de Algerijnse nationaliteit. Hij is sinds 1990 gehuwd met een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk, waarmee hij acht kinderen heeft tussen negen en twintig jaar oud. Tussen 1990 en 2005 had ZZ rechtmatig verblijf in het Verenigd Koninkrijk.

24. Op 19 augustus 2005 is ZZ vanuit het Verenigd Koninkrijk naar Algerije gereisd. Op 26 augustus 2005 werd ZZ in kennis gesteld van het besluit van de Secretary of State om zijn verblijfsrecht in te trekken en hem de toegang tot het Verenigd Koninkrijk te verbieden op grond dat zijn aanwezigheid indruiste tegen het openbaar belang. In hetzelfde stuk werd verklaard dat zijn uitsluiting uit het Verenigd Koninkrijk beruste op redenen van nationale veiligheid.

25. Op 18 september 2006 is ZZ naar het Verenigd Koninkrijk gereisd. Op 19 september 2006 heeft de Secretary of State op basis van artikel 19, lid 1, van de immigratieregeling besloten ZZ de toegang tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk te weigeren en hem te verwijderen om redenen van nationale veiligheid. ZZ werd diezelfde dag teruggestuurd naar Algerije. Hij verblijft thans in Frankrijk.

26. Op 9 oktober 2006 heeft ZZ beroep ingesteld tegen het besluit van 19 september 2006. Zijn beroep is op 30 juli 2008 door de SIAC verworpen op grond dat de weigering van toegang om dwingende redenen van openbare veiligheid gerechtvaardigd was. Voor de SIAC werd ZZ vertegenwoordigd door een solicitor en een barrister van zijn keuze.

27. Overeenkomstig de op de SIAC toepasselijke regels zijn twee speciale advocaten aangewezen om de belangen van ZZ te vertegenwoordigen. Deze hebben zich met hem onderhouden op basis van het „openbare bewijsmateriaal".

28. Vervolgens werd de overige informatie waarop het litigieuze besluit was gebaseerd, namelijk die informatie die was aangemerkt als „vertrouwelijk bewijsmateriaal", verstrekt aan deze speciale advocaten, die dus zonder toestemming van de SIAC geen nieuwe aanwijzingen mochten vragen aan ZZ of zijn advocaten of gegevens aan hen mochten verstrekken. Met deze beperkingen zijn de speciale advocaten de belangen van ZZ blijven vertegenwoordigen bij de SIAC op basis van het „vertrouwelijke bewijsmateriaal".

29. Ter behandeling van het bezwaar van de Secretary of State tegen de bekendmaking van bepaalde bewijzen aan de verzoeker heeft de SIAC een terechtzitting achter gesloten deuren gehouden, in afwezigheid van ZZ en zijn advocaten, maar in aanwezigheid van zijn speciale advocaten. De SIAC heeft uiteindelijk bepaald in hoeverre de bekendmaking van het door de Secretary of State aangevoerde „vertrouwelijke bewijsmateriaal" aan ZZ strijdig zou zijn met het openbaar belang.

30. Vervolgens is het beroep van ZZ deels in het openbaar, en deels achter gesloten deuren behandeld. De terechtzittingen achter gesloten deuren vonden plaats zonder ZZ en zijn advocaten, maar in aanwezigheid van zijn speciale advocaten, die namens ZZ opmerkingen hebben gemaakt.

31. De SIAC heeft twee vonnissen gewezen, één „openbaar" en één „vertrouwelijk", dat enkel werd medegedeeld aan de Secretary of State en aan de speciale advocaten van ZZ.

32. In haar openbare vonnis heeft de SIAC onder andere verklaard dat „weinig van de grieven die tegen [ZZ] zijn aangevoerd," aan hem bekend zijn gemaakt, dat deze „geen echt wezenlijke punten betreffen" en dat zij „om redenen die enkel in het vertrouwelijke vonnis zijn toegelicht, de overtuiging heeft gekregen dat het persoonlijke gedrag van ZZ een reële, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt, die een wezenlijk belang van de samenleving aantast, namelijk de openbare veiligheid, en dat dit belang zwaarder weegt dan het recht van verzoeker en zijn familie op een gezinsleven in het Verenigd Koninkrijk".

33. ZZ is tegen dit vonnis opgekomen bij de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) (Verenigd Koninkrijk), die zijn hoger beroep heeft toegestaan.

34. De Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Vereist het in artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 neergelegde beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, zoals uitgelegd in het licht van artikel 346, lid 1, sub a, van het [VWEU], dat een rechterlijke instantie die een beroep behandelt tegen een besluit om een burger van de [...] Unie ingevolge hoofdstuk VI van richtlijn 2004/38 de toegang tot het grondgebied van een lidstaat te weigeren om redenen van openbare orde en openbare veiligheid, erop toeziet dat de betrokken burger van de [...] Unie in kennis wordt gesteld van de essentie van de tegen hem in aanmerking genomen bezwaren, ook al zijn de autoriteiten van de lidstaat en de bevoegde nationale rechterlijke instantie na onderzoek van al het door de autoriteiten van de lidstaat tegen de burger van de [...] Unie aangevoerde bewijsmateriaal tot de conclusie gekomen dat redenen van staatsveiligheid zich verzetten tegen de bekendmaking van de essentie van de tegen hem in aanmerking genomen bezwaren?"

## III – Mijn analyse

### A – *Voorafgaande opmerkingen*

35. Wanneer het gaat om de beoordeling van situaties als die welke in het kader van de onderhavige zaak aan de orde worden gesteld, kan de bijzondere aard van een criminele activiteit als het terrorisme alsmede van de strijd tegen deze plaag niet buiten beschouwing blijven.

36. Terrorisme is een door het totalitarisme geïnspireerde criminele activiteit die het beginsel van de individuele vrijheid ontkent en tot doel heeft zich in een bepaalde samenleving de politieke, economische en gerechtelijke macht toe te eigenen om er de daaraan ten grondslag liggende ideologie in te voeren.

37. Het gebruik van terreur vormt, als subversieve techniek, het meest geliefde middel om door destabilisatie van de politieke instellingen, die zodoende niet langer in staat zijn de veiligheid van de burgers te verzekeren, een cruciaal element in de organisatie van de samenleving, het nagestreefde doel te bereiken. Tegelijkertijd moet het terroristische klimaat in deze optiek de burger er uit angst, die het gevolg is van de gebruikte terreur, toe brengen zich uiteindelijk neer te leggen bij de dominantie om zo zijn veiligheid te hervinden.

38. Deze filosofie achter de terreur, want de terreur wordt een doel op zich, uit zich in het gebruik van bijzonder gewelddadige en wrede methoden. Het meest gewelddadige en het meest wrede wordt hierbij, als zijnde het meest schokkende, gezien als het meest geschikt voor het nagestreefde doel. De keuze van de slachtoffers, bijvoorbeeld kinderen, de plek waar de aanslagen worden gepleegd, zoals scholen, ziekenhuizen of kerken, of de wijze van uitvoering, op zichzelf staande actie of massamoorden, maken deel uit van deze strategie.

39. Daar onvoorspelbaarheid een eerste voorwaarde is voor de doeltreffendheid van terreur, wordt op dit gebied van oudsher gebruik gemaakt van „slapende" organisaties of agenten. Ook de aanval, die voor een groter verrassingseffect en om meer terreur te zaaien totaal verschillende vormen moet aannemen, volgt deze logica.

40. Het vernietigende effect van de acties die worden gepleegd, dwingt de overheid alle denkbare preventiemaatregelen te ontwikkelen. De preventie wordt bijzonder bemoeilijkt door de kenmerken die ik zojuist, niet-uitputtend, heb beschreven, zodat wel gebruik moet worden gemaakt van de meest verfijnde methoden die worden geboden door de modernste opsporingstechnieken. De meer klassieke technieken kan men hierbij echter niet links laten liggen. De bescherming van informatiemiddelen en -bronnen verdient absolute prioriteit. Met het resultaat moet kunnen worden beoordeeld in welke mate er sprake is van een potentiële dreiging waarop een op het opgespoorde risico afgestemde preventiemaatregel moet reageren.

41. Deze aanpak vereist een bijzondere flexibiliteit in de benadering, gegeven het grote aantal vormen waarin de realiteit concreet tot uiting kan komen. De omstandigheden van de dreiging en de bestrijding ervan kunnen namelijk verschillen naar tijd en plaats, zoals ook de realiteit en de intensiteit van het risico kunnen fluctueren met de veranderingen in de wereldwijde geopolitieke omstandigheden.

42. Tegenover het veelvoud van vormen die het risico kan aannemen, moet dus een zelfde veelvoud van antwoorden staan, die moeten worden gegeven onder eerbiediging van de waarborgen van de rechtsstaat, die nu juist wordt bedreigd door de terroristische actie.

43. In een democratische samenleving is het strikt noodzakelijk dat zelfs diegenen die de rechtsstaat bestrijden kunnen profiteren van de waarborgen ervan, teneinde de absolute voorrang van de waarden van de democratie te verzekeren. Dit mag echter niet leiden tot een soort zelfmoord van de democratie zelf.

44. Elke keer moet dus aan de hand van de ernst van de opgespoorde dreiging en afhankelijk van de mate van dwang die gelegen is in de preventief genomen maatregel, een afweging worden gemaakt tussen de mate waarin de werking van de rechtsstaat kan worden beperkt en de ernst van het risico dat het terrorisme voor de rechtstaat oplevert.

45. Iemand gevangen zetten is niet hetzelfde als verhinderen dat hij met deze of gene van zijn relaties kan communiceren of gebruik kan maken van zijn financiële middelen die niet onmisbaar zijn voor het onderhouden van een gepaste levensstandaard.

46. De democratische samenleving moet er derhalve voor zorgen dat deze afweging telkens zowel inhoudelijk als procedureel mogelijk is. Dit vereist een interne rechterlijke toetsing die geloofwaardig is, maar aangepast aan de realiteit van elk concreet geval.

B – *Prejudiciële vraag*

47. Gelet op de gegevens in het dossier en met name de beslissing van de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) van 19 april 2011 [3], ga ik uit van de hypothese, die uiteraard moet worden bevestigd door de nationale rechter, dat de situatie van ZZ valt onder artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38, dat wil zeggen de hoogste mate van bescherming tegen verwijdering. Ik herinner eraan dat een burger van de Unie die de laatste tien jaar in het gastland heeft verbleven, krachtens deze bepaling enkel van het grondgebied van deze lidstaat kan worden verwijderd om dwingende redenen van openbare veiligheid.

48. Zoals het Hof heeft geoordeeld in zijn arrest van 23 november 2010, Tsakouridis [4], en recent opnieuw heeft uitgesproken in zijn arrest van 22 mei 2012, I [5], volgt uit de tekst en de systematiek van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 dat de wetgever van de Unie, door elke verwijderingsmaatregel in de in deze bepaling genoemde gevallen afhankelijk te stellen van „dwingende redenen" van openbare veiligheid – een aanzienlijk enger begrip dan het begrip „ernstige redenen" in de zin van lid 2 van dit artikel –, de op dit lid 3 gebaseerde maatregelen duidelijk heeft willen beperken tot „uitzonderlijke omstandigheden", zoals wordt aangekondigd in punt 24 van de considerans van deze richtlijn. [6]

49. Het Hof heeft tevens benadrukt dat het begrip „dwingende redenen van openbare veiligheid" veronderstelt dat er niet alleen sprake is van een aantasting van de openbare veiligheid, maar ook dat deze aantasting bijzonder ernstig is, hetgeen tot uiting komt in het gebruik van de woorden „dwingende redenen". [7] Volgens het Hof moet het gaan om een buitengewoon ernstige inbreuk op een fundamenteel belang van de samenleving, die een rechtstreekse bedreiging kan vormen voor de gemoedsrust en de fysieke veiligheid van de bevolking. [8]

50. Voorts heeft het Hof uitgemaakt dat een verwijderingsmaatregel moet zijn gebaseerd op een individueel onderzoek van het concrete geval en slechts gerechtvaardigd kan zijn om dwingende redenen van openbare veiligheid in de zin van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 indien die maatregel, gelet op de uitzonderlijke ernst van de bedreiging, noodzakelijk is voor de bescherming van de belangen die hij veilig wil stellen, mits dit doel niet kan worden bereikt met minder stringente maatregelen, gelet op de duur van het verblijf van de burger van de Unie in het gastland en in het bijzonder de ernstige negatieve consequenties die een dergelijke maatregel kan meebrengen voor burgers van de Unie die werkelijk in het gastland zijn geïntegreerd. [9] In het kader van die beoordeling moet rekening worden gehouden met de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, waaronder het recht op de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven. [10]

3 — ZZ/Secretary of State for the Home Department [2011] EWCA Civ 440 (punt 11), te vinden op het volgende internetadres: http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/440.html.

4 — C-145/09, Jurispr. blz. I-11979.

5 — C-348/09.

6 — Arrest I, reeds aangehaald (punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

7 — Ibidem (punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

8 — Ibidem (punt 28).

9 — Arrest Tsakouridis, reeds aangehaald (punt 49).

10 — Ibidem (punt 52).

51. Anders dan in de zaken die hebben geleid tot de reeds aangehaalde arresten Tsakouridis en I, verzoekt de verwijzende rechter het Hof hier niet om zich uit te spreken over de betekenis die moet worden gegeven aan het begrip openbare veiligheid, of om richtsnoeren bij de beoordeling of de door de Secretary of State genomen maatregel evenredig is. Volgens het onderzoek van deze maatregel door de SIAC in eerste aanleg lijken de dwingende redenen van bescherming van de openbare veiligheid hier voorrang te hebben op het recht van ZZ om een gezinsleven te leiden in het Verenigd Koninkrijk. [11]

52. Het onderhavige prejudiciële verzoek betreft de procedurele rechten waarop een burger van de Unie in een situatie als die van ZZ aanspraak kan maken. Met deze verwijzing wordt het Hof verzocht te beslissen of het al dan niet in overeenstemming is met het Unierecht dat om redenen van openbare veiligheid een verwijderingsmaatregel tegen een burger van de Unie kan worden uitgevaardigd zonder dat hem de gronden van deze maatregel zijn medegedeeld, tot in alle bijzonderheden dan wel in de vorm van een samenvatting, wanneer de eisen van staatsveiligheid zich hiertegen verzetten.

53. De bepaling die centraal staat in dit prejudiciële verzoek, artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38, vindt haar oorsprong in artikel 6 van richtlijn 64/221/EEG [12], dat bepaalde dat „[d]e redenen van openbare orde, van openbare veiligheid of van volksgezondheid, die ten grondslag liggen aan een op hem betrekking hebbend besluit, [...] ter kennis van de betrokkene [worden] gebracht, tenzij hiertegen uit een oogpunt van veiligheid van de Staat bezwaar bestaat". In zijn arrest van 28 oktober 1975, Rutili [13], had het Hof deze bepaling al aldus uitgelegd dat hierin de eis werd gesteld dat de betrokken staat aan de betrokkene „volledige en nauwkeurig opgave" doet van de gronden van het besluit, teneinde hem in staat te stellen zich behoorlijk te verdedigen. [14]

54. Artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 is in de eerste plaats, zoals de wetgever van de Unie in punt 25 van de considerans van deze richtlijn aangeeft, de neerslag van de „naleving van het motiveringsbeginsel van het optreden van de autoriteiten".

55. Uit de bewoordingen van artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 blijkt duidelijk dat de algemene regel is dat van de gronden van een maatregel tot beperking van het recht van vrij verkeer en verblijf om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid volledig en nauwkeurig opgave wordt gedaan aan de burger tegen wie een dergelijke maatregel is genomen. Enkel redenen van staatsveiligheid kunnen zich, bij wijze van uitzondering, tegen die opgave verzetten.

56. De bewoordingen van artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 zelf weerspiegelen dus de gedachte dat de procedurele rechten van de burger van de Unie, bij wijze van afwijking, kunnen worden beperkt wanneer redenen van staatsveiligheid dit rechtvaardigen.

57. De voornaamste moeilijkheid in de onderhavige prejudiciële zaak is om vast te stellen hoe ver deze beperking kan gaan zonder dat de procedurele rechten waarop een burger van de Unie zich kan beroepen, al te zeer worden aangetast.

11 — Zie ZZ/Secretary of State for the Home Department [2008] UKSIAC 63/2007, te vinden op het volgende internetadres: http://www.bailii.org/uk/cases/SIAC/2008/63_2007.html. De SIAC verklaart in punt 21:

„For reasons which are given in the open and closed Judgments, read together, we are satisfied that the imperative grounds of public security which we have identified in the closed Judgment outweigh the compelling family circumstances of ZZ's family so as to justify the Secretary of State's decision to exclude him from the United Kingdom."

12 — Richtlijn van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB 1964, 56, blz. 850).

13 — 36/75, Jurispr. blz. 1219.

14 — Punt 39.

58. Anders gezegd, hoe ver strekt de mogelijkheid die de lidstaten door artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 wordt geboden om af te wijken van het beginsel van volledige en nauwkeurige opgave van de gronden van een verwijderingsbesluit? Meer bepaald, kan een lidstaat gronden van staatsveiligheid aanvoeren om zich ertegen te verzetten dat de redenen van openbare veiligheid die een tegen een burger van de Unie genomen verwijderingsbesluit rechtvaardigen aan hem worden medegedeeld, ook al is het enkel in de vorm van een samenvatting van de wezenlijke beweringen?

59. Bij het zoeken naar een oplossing voor deze problematiek is het van belang voor ogen te houden, dat de motiveringsverplichting nauw samenhangt met het beginsel van de eerbiediging van de rechten van verdediging en met de waarborg van een doeltreffende rechterlijke bescherming. Zo heeft de verplichting om een bezwarende handeling te motiveren ten eerste tot doel de betrokkenen de mogelijkheid te bieden kennis te nemen van de rechtvaardigingsgronden van de beslissing, teneinde de gegrondheid ervan te kunnen beoordelen, en ten tweede de bevoegde rechter in staat te stellen zijn toezicht uit te oefenen. [15]

60. De rechten van verdediging zijn grondrechten die deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. [16] Zij vereisen enerzijds dat het bewijsmateriaal dat aan de voor de betrokkene bezwarende handeling ten grondslag wordt gelegd, aan hem wordt meegedeeld. In de tweede plaats moet deze persoon in staat worden gesteld, zijn standpunt ten aanzien van die bewijselementen naar behoren kenbaar te maken. [17]

61. Het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming is een algemeen beginsel van Unierecht, dat voortvloeit uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben en dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) [18], alsmede in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”). Zo luiden de eerste en de tweede alinea van dit artikel:

„Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.”

62. Volgens de toelichtingen bij artikel 47 van het Handvest [19] is de eerste alinea ervan gebaseerd op artikel 13 EVRM. De tweede alinea van artikel 47 van het Handvest komt overeen met de in artikel 6, lid 1, van het EVRM geboden waarborgen, zij het dat het toepassingsgebied ruimer is dan geschillen inzake civielrechtelijke rechten en verplichtingen.

63. De vraag van de verwijzende rechter betreft hoofdzakelijk het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming, aangezien de SIAC in de voor haar gevoerde rechterlijke procedure het verzoek van de Secretary of State heeft ingewilligd om aan ZZ geen mededeling te doen van de vertrouwelijke informatie ter rechtvaardiging van het besluit om hem niet tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk toe te laten en hem te verwijderen. De verwijzende rechter vraagt zich dus in wezen af of het in overeenstemming is met het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming

15 — Zie met name arrest van 29 juni 2010, E en F (C-550/09, Jurispr. blz. I-6213, punt 54).

16 — Zie met name arrest van 25 oktober 2011, Solvay/Commissie (C-110/10 P, Jurispr. blz. I-10439, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 — Zie met name arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 21 maart 2012, Fulmen en Mahmoudian/Raad (T-439/10 en T-440/10, punt 72).

18 — Zie met name arrest van 22 december 2010, DEB (C-279/09, Jurispr. blz. I-13849, punt 29).

19 — Zie de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17).

dat de bevoegde nationale autoriteit en de bevoegde nationale rechter in het kader van een gerechtelijke procedure die tot doel heeft de rechtmatigheid te toetsen van een verwijderingsmaatregel die tegen een onderdaan van de Unie is genomen, op basis van artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 juncto artikel 346, lid 1, sub a, VWEU weigeren aan deze burger opgave te doen van de voornaamste gronden van die maatregel.

64. Artikel 47 van het Handvest is zeker van toepassing op deze procedure en kan het Hof als leidraad dienen bij zijn uitlegging, aangezien het besluit van de Secretary of State om ZZ de toegang tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk te weigeren en hem hiervan te verwijderen uitvoering geeft aan richtlijn 2004/38, en vooral indien ervan wordt uitgegaan dat ZZ inderdaad het hoogste niveau van bescherming tegen verwijdering geniet, dat van artikel 28, lid 3, sub a, van deze richtlijn.

65. Zoals in artikel 52, lid 1, van het Handvest is bepaald, kunnen aan de uitoefening van de rechten en vrijheden die hierin zijn erkend, beperkingen worden gesteld, voor zover deze beperkingen bij de wet worden vastgesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

66. De in artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 vermelde doelstelling van algemeen belang bestaat in de bescherming van de staatsveiligheid. Deze doelstelling staat in verband met artikel 4, lid 2, VEU, dat bepaalt:

„[...] [De Unie] eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Met name de nationale veiligheid blijft de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat."

67. In verband met deze bepaling stelt artikel 346, lid 1, sub a, VWEU dat „geen enkele lidstaat is gehouden inlichtingen te verstrekken waarvan de verbreiding naar zijn mening strijdig zou zijn met de wezenlijke belangen van zijn veiligheid".

68. Artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 brengt op het gebied van het vrije verkeer en het recht van verblijf van de burgers van de Unie datgene tot uiting wat in artikel 346, lid 1, sub a, VWEU, in algemene zin is bepaald. Het begrip van deze bepaling is in het kader van de onderhavige zaak dus bepalend.

69. Op dit punt bieden de arresten van 15 december 2009, Commissie/Finland, Commissie/Zweden, Commissie/Duitsland, Commissie/Italië, Commissie/Griekenland, Commissie/Denemarken en Commissie/Italië [20], een aantal aanwijzingen. In de zaken die hebben geleid tot deze arresten verweet de Europese Commissie deze lidstaten ten onrechte beroep te hebben gedaan op artikel 346 VWEU voor de weigering van de betaling van de douanerechten over de invoer van defensiematerieel of van goederen voor zowel civiel als militair gebruik. Als één van de verweren van deze lidstaten voerde de Republiek Finland in het bijzonder aan dat zij de communautaire douaneprocedure voor de invoer van het betrokken defensiematerieel niet in acht had kunnen nemen zonder het gevaar te lopen dat voor haar veiligheid wezenlijke inlichtingen ter kennis kwamen van derden. [21]

20 — Respectievelijk C-284/05, Jurispr. blz. I-11705; C-294/05, Jurispr. blz. I-11777; C-372/05, Jurispr. blz. I-11801; C-387/05, Jurispr. blz. I-11831; C-409/05, Jurispr. blz. I-11859; C-461/05, Jurispr. blz. I-11887, en C-239/06, Jurispr. blz. I-11913.

21 — Arrest Commissie/Finland, reeds aangehaald (punt 36). Zie tevens in die zin de reeds aangehaalde arresten Commissie/Duitsland (punten 58 en 59), Commissie/Griekenland (punten 44 en 45) en Commissie/Denemarken (punten 42 en 43).

70. In deze arresten herinnerde het Hof er eerst aan dat, ofschoon het volgens vaste rechtspraak aan de lidstaten staat de geschikte maatregelen te nemen om hun binnenlandse en buitenlandse veiligheid te verzekeren, daaruit echter niet volgt dat dergelijke maatregelen volledig aan de toepassing van het Unierecht zijn onttrokken. [22] Het benadrukte vervolgens dat de afwijkingen die zijn voorzien in artikel 346 VWEU eng moeten worden uitgelegd. Het Hof overwoog dat dit artikel, ook al noemt het maatregelen die een lidstaat noodzakelijk kan achten voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid of van inlichtingen waarvan de verbreiding naar zijn mening strijdig is met die belangen, niet in die zin kan worden uitgelegd dat het de lidstaten de bevoegdheid verleent om van de bepalingen van het VEU af te wijken louter met een beroep op die belangen. [23] De lidstaat die artikel 346 VWEU inroept, moet dan ook aantonen dat het gebruik van de in dit artikel voorziene afwijking noodzakelijk is om de wezenlijke belangen van zijn veiligheid te beschermen.

71. In de specifieke context van de zaken die tot deze arresten hebben geleid, heeft het Hof uitgemaakt dat de lidstaten verplicht zijn de documenten die nodig zijn om na te gaan of de eigen middelen van de Unie volgens de regels zijn overgemaakt, ter beschikking te stellen van de Commissie. Het heeft evenwel benadrukt dat deze verplichting er niet aan in de weg staat dat de lidstaten in een concreet geval en bij wijze van uitzondering op basis van artikel 346 VWEU de informatie die zij zenden, kunnen beperken tot bepaalde delen van een document of die informatie in het geheel kunnen weigeren te verstrekken. [24]

72. Uit de redenering van het Hof in deze arresten zijn verschillende nuttige aanwijzingen af te leiden voor de beslissing van de onderhavige zaak.

73. Allereerst is duidelijk dat het beroep op redenen van staatsveiligheid de toepassing van het Unierecht niet uitsluit, met name niet van de grondrechten die door het Handvest worden beschermd. Dit beroep volstaat op zichzelf evenmin als rechtvaardiging dat degene tegen wie een lidstaat een besluit tot verwijdering of weigering van toegang heeft genomen, niet nauwkeurig en volledig wordt geïnformeerd over de gronden van dit besluit.

74. Wanneer een lidstaat redenen van staatsveiligheid wil inroepen om te voorkomen dat een burger van de Unie wordt geïnformeerd over de redenen van openbare veiligheid die aan zijn verwijdering ten grondslag liggen, moet hij voor de nationale rechter bij wie beroep tegen een verwijderingsbesluit is ingesteld, aantonen dat de toepassing van de afwijking uit artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 noodzakelijk was. Hij moet dus het bewijs leveren dat legitieme veiligheidsoverwegingen betreffende de aard en de bronnen van de informatie die bij de vaststelling van de betrokken handeling in aanmerking is genomen, ervoor pleiten dat de redenen beperkt of geheel niet worden medegedeeld. Bij het ontbreken van een dergelijk bewijs moet de nationale rechter altijd voorrang geven aan het beginsel van een nauwkeurige en volledige opgave van de redenen die de verwijdering van een burger van de Unie rechtvaardigen.

75. Bij de toetsing van de gegrondheid van de beslissing van de bevoegde nationale autoriteit om geen nauwkeurige en volledige opgave te doen van de redenen van de verwijdering, moet de nationale rechter ermee rekening houden dat de in artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde afwijking strikt moet worden uitgelegd.

22 — Zie onder deze arresten, arrest Commissie/Finland, reeds aangehaald (punt 45).

23 — Ibidem (punt 47).

24 — Ibidem (punt 53).

76. Overigens zou opgave van de wezenlijke bezwaren waarop de vaststelling berust dat de burger van de Unie een risico voor de openbare veiligheid is, op basis van het evenredigheidsbeginsel altijd de voorkeur moeten krijgen boven het achterwege laten van die opgave, vooropgesteld dat een samenvatting van de redenen is te verenigen met de noodzaak de staatsveiligheid te beschermen. Mededeling van de redenen van openbare veiligheid zou dan ook enkel in uitzonderlijke gevallen totaal achterwege mogen blijven.

77. Kortom, overeenkomstig de regel dat de nakoming van de motiveringsplicht bij een bezwarende handeling met name moet worden beoordeeld aan de hand van de context waarin zij is vastgesteld [25], kan de mededeling aan de burger van de Unie van de redenen van openbare veiligheid die zijn verwijdering rechtvaardigen worden aangepast aan de dringende vereisten die de staatsveiligheid stelt. Deze aanpassing moet plaatsvinden op een schaal die reikt van de nauwkeurige en volledige opgave van de redenen tot het achterwege laten van die opgave, indien de staatsveiligheid dit vereist, en omvat een tussenliggende mogelijkheid in de vorm van de mededeling van een samenvatting van de redenen.

78. Naar mijn mening moet de mogelijkheid om de opgave van de redenen van openbare veiligheid waarop een besluit tot verwijdering van een burger van de Unie is gebaseerd achterwege te laten, absoluut worden gehandhaafd voor gevallen waarin alleen al de bekendmaking van de tegen hem in aanmerking genomen bezwaren afbreuk zou kunnen doen aan de staatsveiligheid, en met name aan de legitieme veiligheidsoverwegingen betreffende de aard en de bronnen van de inlichtingen die in aanmerking zijn genomen bij de vaststelling van het betrokken besluit.

79. Ofschoon deze mogelijkheid is beperkt tot uitzonderlijke gevallen, moet zij worden gehandhaafd in het kader van de uitlegging van artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38, omdat anders artikel 346, lid 1, sub a, VWEU een groot deel van zijn nuttige werking zou verliezen.

80. Ik wil tevens opmerken dat, hoewel de lidstaten de uitoefening van het vrij verkeer van burgers van de Unie niet onrechtmatig mogen beperken, omgekeerd de verplichtingen voor de lidstaten wat de eerbiediging van de rechten van de verdediging en de doeltreffende rechterlijke bescherming aangaat, niet zodanig mogen zijn dat zij de lidstaten ontmoedigen om de ter bescherming van de openbare veiligheid geschikte maatregelen te nemen. Op dit punt moet worden bedacht dat de Unie volgens artikel 3, lid 2, VEU tot doel heeft haar burgers een ruimte te bieden waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd, maar tevens tot doel heeft een ruimte van veiligheid te waarborgen waarin de preventie en de bestrijding van criminaliteit worden verzekerd. Het is dan ook onaanvaardbaar te stellen, zoals sommigen in de onderhavige procedure hebben gedaan, dat een lidstaat, wanneer hij van mening is dat de mededeling van de voornaamste gronden in strijd is met de staatsveiligheid, slechts de keuze heeft tussen ofwel verwijdering onder mededeling van de desbetreffende redenen van openbare veiligheid, ofwel simpelweg afzien van de verwijdering van de betrokken persoon. Anders gezegd, ben ik niet bereid te erkennen dat er een algemene en systematische verplichting tot mededeling van de redenen bestaat, die in bepaalde gevallen voor de lidstaten aanleiding zou kunnen zijn af te zien van de maatregelen die zij, onder toezicht van de rechter, noodzakelijk achten voor het behoud van de openbare veiligheid.

81. Gelet op het bovenstaande ben ik van mening dat artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 junctis artikel 47 van het Handvest en artikel 346, lid 1, sub a, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat zich in buitengewone gevallen, die naar behoren worden gerechtvaardigd door de noodzaak de staatsveiligheid te waarborgen, onder toezicht van de nationale rechter, ertegen kan verzetten dat aan een burger van de Unie de redenen van openbare veiligheid van een besluit tot zijn verwijdering worden medegedeeld, hetzij tot in alle bijzonderheden hetzij in de vorm van een samenvatting.

25 — Zie met name arrest van 28 juli 2011, Agrana Zucker (C-309/10, Jurispr. blz. I-7333, punt 35).

82. Dit antwoord volstaat evenwel niet om een juist evenwicht te vinden tussen enerzijds de belangen van de staatsveiligheid en anderzijds de procedurele rechten van de burgers van de Unie.

83. De aantasting van de rechten van verdediging en op een doeltreffende rechterlijke bescherming die het gevolg is van de toepassing van de uit artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 voortvloeiende afwijking, moet, wil zij in overeenstemming zijn met artikel 47 van het Handvest, worden gecompenseerd door passende procedurele voorzieningen die kunnen waarborgen dat de procedure voldoende eerlijk is. Enkel op deze voorwaarde kan de aantasting van de procedurele rechten van de burger van de Unie worden geacht in een redelijke verhouding te staan met de doelstelling van een lidstaat de wezenlijke belangen van zijn veiligheid te beschermen.

84. Daar richtlijn 2004/38 dergelijke procedurele voorzieningen niet bevat, staat het krachtens het beginsel van procedurele autonomie aan de lidstaten om hierin te voorzien.

85. Of een juist evenwicht is gewaarborgd tussen het recht van de burger van de Unie op een doeltreffende rechterlijke bescherming en de vereisten van staatsveiligheid, moet dus uiteindelijk in elk concreet geval worden beslist aan de hand van de procedurele context waarin de lidstaat een beroep doet op de in artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 bepaalde afwijking.

86. Aldus moet, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft aangegeven, worden nagegaan of de betrokken nationale procedure technieken omvat waarmee enerzijds legitieme veiligheidsoverwegingen betreffende de aard en de bronnen van de inlichtingen en anderzijds de noodzaak om de justitiabele voldoende procedurele bescherming te bieden, met elkaar kunnen worden verenigd. [26]

87. Het stelsel dat het Verenigd Koninkrijk heeft ingevoerd, berust op een formele en inhoudelijke rechterlijke toetsing door de SIAC van besluiten tot verwijdering of weigering van toegang. Zodra de Secretary of State een beroep doet op de vertrouwelijkheid van bepaalde gegevens, kan de SIAC nagaan of het noodzakelijk is dat bepaalde informatie geheim blijft. Zij beschikt hiertoe over alle feitelijke gegevens en bewijzen waarop de Secretary of State zijn besluit heeft gebaseerd. Indien na onderzoek hiervan de noodzaak van geheimhouding van bepaalde informatie wordt bevestigd, wordt in de zaak niet enkel een openbaar vonnis gewezen, maar tevens een vertrouwelijk vonnis, waarvan de inhoud niet aan de verzoeker of aan zijn vertegenwoordiger bekend wordt gemaakt.

88. Naast de rechterlijke toetsing van zowel de gegrondheid van de verwijderingsmaatregel als de noodzaak om bepaalde informatie geheim te houden, wordt het procedurele arsenaal aangevuld met de aanwijzing van een „speciale advocaat” in bepaalde gevallen die de nationale veiligheid raken. Deze advocaat heeft tot taak de belangen van betrokkene in de procedure te behartigen indien het om redenen van nationale veiligheid noodzakelijk is dat de rechter achter gesloten deuren zitting houdt zonder dat daarbij de betrokkene en zijn vertegenwoordiger aanwezig zijn. In dit verband bestaat zijn rol erin, ervoor te zorgen dat de belastende gegevens zo veel mogelijk worden bekendgemaakt, en de relevantie van de informatie die geheim blijft, te beoordelen.

26 — Zie EHRM, arrest van 15 november 1996, Chahal/Verenigd Koninkrijk, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, punt 131. Zie ook, wat betreft de communautaire maatregelen tot bevriezing van tegoeden, arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punt 344).

89. Het lijkt mij dat het stelsel dat het Verenigd Koninkrijk aldus in het kader van zijn procedurele autonomie heeft opgezet voldoet aan de eisen die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn rechtspraak inzake de procedurele waarborgen bij uitzetting of weigering van toegang van vreemdelingen heeft gesteld. Deze procedurele waarborgen vloeien, afhankelijk van het geval, voort uit de artikelen 8 en 13 EVRM [27], alsook uit artikel 1 van het Zevende protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Straatsburg op 22 november 1984 (hierna: „Zevende protocol"). [28]

90. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens brengt artikel 13 juncto artikel 8 EVRM in gevallen waarin een uitzettingsmaatregel schending kan opleveren van het recht van een vreemdeling op eerbiediging van zijn gezinsleven, voor de staten de verplichting mee om de betrokkene de mogelijkheid te bieden deze maatregel doeltreffend aan te vechten en alle relevante aspecten ervan met voldoende procedurele waarborgen en diepgaand te laten onderzoeken door een instantie die passende waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid biedt. [29]

91. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is van oordeel dat in geval van uitzetting om redenen van nationale veiligheid, bepaalde procedurele beperkingen noodzakelijk kunnen zijn om te verzekeren dat geen informatie bekend wordt die schadelijk is voor de nationale veiligheid, en dat de onafhankelijke instantie waarbij een beroep aanhangig is gemaakt tegen een uitzettingsbesluit gehouden kan zijn ter zake een ruime beoordelingsbevoegdheid toe te kennen aan de bevoegde nationale autoriteiten. Naar zijn oordeel kunnen deze beperkingen echter in geen geval rechtvaardigen dat iedere beroepsmogelijkheid is uitgesloten zodra de bevoegde nationale autoriteit een beroep doet op de „nationale veiligheid". [30]

92. De maatstaf waaraan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de verenigbaarheid van maatregelen tot uitzetting met artikel 13 EVRM concreet toetst, omvat ten eerste de eis dat, ook wanneer een aantasting van de nationale veiligheid wordt gesteld, de waarborg van een doeltreffend beroep in rechte ten minste vereist dat de onafhankelijke beroepsinstantie op de hoogte wordt gesteld van de gronden waarop het litigieuze besluit is gebaseerd, zelfs wanneer deze niet voor het publiek toegankelijk zijn. Deze instantie moet de bevoegdheid hebben de stelling van de bevoegde nationale autoriteit dat er een dreiging bestaat voor de nationale veiligheid, te verwerpen wanneer deze naar haar oordeel willekeurig of onrechtmatig is. Voorts moet er een bepaalde vorm van een contradictoire procedure bestaan, waarbij zo nodig een speciale vertegenwoordiger wordt betrokken na een beveiligingsonderzoek. Bovendien moet de onafhankelijke instantie onderzoeken of de litigieuze maatregel het recht van de betrokkene op een gezinsleven aantast, en zo ja, of een juist evenwicht is gevonden tussen het algemeen belang en de rechten van het individu. [31]

93. Ik merk op dat, enkel vanuit artikel 8 EVRM bezien, de procedurele waarborgen die door het Europees Hof voor de Rechten van Mens worden geëist, in wezen identiek zijn. [32]

27 — Zie met name EHRM, arresten van 20 juni 2002, Al-Nashif/Bulgarije; 11 februari 2010, Raza/Bulgarije; 2 september 2010, Kaushal e.a./Bulgarije, en 26 juli 2011, Liu/Rusland.

28 — Zie met name EHRM, arresten van 12 oktober 2006, Kaya/Roemenië; 24 april 2008, C.G. e.a./Bulgarije, en 15 februari 2011, Geleri/Roemenië. Hoewel het Zevende protocol niet van toepassing is op het Verenigd Koninkrijk, lijkt het mij volledigheidshalve nuttig de rechtspraak die op dit protocol betrekking heeft te vermelden.

29 — Zie met name EHRM, reeds aangehaalde arresten Al-Nashif/Bulgarije (punt 133), C.G. e.a./Bulgarije (punt 56), Kaushal e.a./Bulgarije (punt 35) en Liu/Rusland (punt 99).

30 — Zie met name EHRM, reeds aangehaalde arresten Al-Nashif/Bulgarije (punten 136 en 137), C.G. e.a./Bulgarije (punt 57) en Kaushal e.a./Bulgarije (punt 36).

31 — Zie met name EHRM, reeds aangehaalde arresten Al-Nashif/Bulgarije (punt 137), C.G. e.a./Bulgarije (punt 57), Kaushal e.a./Bulgarije (punt 36) en Liu/Rusland (punt 99).

32 — Zie met name EHRM, reeds aangehaalde arresten Al-Nashif/Bulgarije (punten 123 en 124), C.G. e.a./Bulgarije (punt 40), Kaushal e.a./Bulgarije (punt 29) en Liu/Rusland (punten 87 en 88).

94. Tot slot, wat artikel 1 van het Zevende protocol betreft, merk ik op dat dit geen waarborgen omvat die wezenlijk anders zijn dan diegene die voortvloeien uit de artikelen 8 en 13 EVRM, zodat de vaststelling van een schending van artikel 8 en/of artikel 13 automatisch een schending van artikel 1 van het Zevende protocol lijkt te impliceren. [33]

95. In de zaken die ik zojuist heb besproken, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens uiteindelijk beslist dat de rechterlijke toetsing door de nationale organen ontbrak of puur formeel van aard was, hetzij omdat ze niet beschikten over voldoende gegevens om na te gaan of de stelling dat de verzoeker een risico vormde voor de nationale veiligheid al dan niet was bewezen [34], hetzij omdat ze zich onbevoegd achtten tot een dergelijke toetsing. [35]

96. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens eist derhalve in de eerste plaats dat uitzettingsmaatregelen worden onderworpen aan een onafhankelijke en strenge rechterlijke toetsing. Deze toetsing moet daarenboven worden uitgevoerd in een procedure die op enigerlei wijze het beginsel van hoor en wederhoor eerbiedigt. Het noemt op dit punt als oplossing de aanwijzing van een speciale vertegenwoordiger na een veiligheidsonderzoek.

97. De omstandigheid dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in bepaalde zaken tevens heeft opgemerkt dat aan de verzoekers geen opgave was gedaan van de feiten die hen ten laste werden gelegd [36], lijkt mij niet doorslaggevend bij de beoordeling van de vraag of hun voldoende waarborgen tegen willekeur waren geboden. Het lijkt mij namelijk dat de vaststelling van een schending van de artikelen 8 en 13 EVRM in deze zaken voortvloeide uit het feit dat de geheimhouding van de belastende gegevens jegens hen niet werd gecompenseerd door een onafhankelijke en strenge rechterlijke toetsing of de nationale veiligheid daadwerkelijk werd bedreigd, noch door een daadwerkelijk contradictoire procedure.

98. Gelet op de maatstaf die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bepaald voor de procedurele waarborgen bij maatregelen tot uitzetting en weigering van toegang, ben ik van mening dat met het procedurele systeem dat het Verenigd Koninkrijk heeft ingesteld een juist evenwicht kan worden verzekerd tussen enerzijds de procedurele rechten van de burger van de Unie en anderzijds de staatsveiligheid.

99. Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft benadrukt in zaken waarbij het Verenigd Koninkrijk betrokken was, is de SIAC een geheel onafhankelijke rechtsprekende instantie die volledig op de hoogte wordt gesteld van de feiten die de uitgezette persoon worden verweten en volledig bevoegd is een dergelijke maatregel te vernietigen wanneer de bedreiging die deze persoon vertegenwoordigt voor de nationale veiligheid niet naar behoren is bewezen. De SIAC onderzoekt hiertoe al het relevante, geheime en niet-vertrouwelijke bewijsmateriaal, en zorgt er daarbij voor dat geen enkel gegeven onnodig achter wordt gehouden voor de verzoeker. [37] Dit Hof heeft tevens geoordeeld dat de bevoegdheid van de speciale advocaten om de getuigen à charge te ondervragen over de noodzaak van de vertrouwelijkheid en de rechters te verzoeken om aanvullende informatie bekend te maken, een aanvullende waarborg kan bieden [38] en bijdraagt tot vermindering van het eventuele gevaar van vergissingen die de SIAC zou kunnen begaan wanneer zij zich baseert op geheime bewijzen. [39]

33 — Zie de in de voetnoot onderaan bladzijde 28 aangehaalde rechtspraak.

34 — Zie met name EHRM, arrest C.G. e.a./Bulgarije, reeds aangehaald (punt 47).

35 — Zie op dit punt EHRM, reeds aangehaalde arresten Raza/Bulgarije (punt 54) en Liu/Rusland (punten 89 en 91).

36 — Zie met name EHRM, reeds aangehaalde arresten C.G. e.a./Bulgarije (punten 46 en 60) en Liu/Rusland (punt 90).

37 — Zie in die zin EHRM, arresten van 19 februari 2009, A. e.a./Verenigd Koninkrijk (punt 219), en 17 januari 2012, Othman (Abu Qatada)/Verenigd Koninkrijk (punt 220).

38 — Zie EHRM, arrest A. e.a./Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald (punt 219).

39 — Zie EHRM, arrest Othman (Abu Qatada)/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald (punt 223).

100. Gelet op het voorgaande en gezien de beoordelingsvrijheid waarover de lidstaten beschikken bij de bepaling van procedurele waarborgen die het evenwicht kunnen bewaren tussen de verschillende belangen die op het spel staan, ben ik van mening dat de procedureregels die het Verenigd Koninkrijk heeft vastgesteld de nationale rechter de nodige instrumenten bieden om een voldoende eerlijke procedure te verzekeren.

101. Dienaangaande is het van belang dat, aangezien in beginsel nauwkeurig en volledig opgave moet worden gedaan van de redenen van besluiten tot weigering van toegang en verwijdering van de burgers van de Unie, de nationale rechter ingevolge het evenredigheidsbeginsel verplicht is alle tot zijn beschikking staande procedurele instrumenten in te zetten om de mate van bekendmaking van de redenen van openbare veiligheid aan te passen aan de eisen van staatsveiligheid.

102. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 junctis artikel 47 van het Handvest en artikel 346, lid 1, sub a, VWEU aldus uit te leggen dat een lidstaat zich in buitengewone gevallen, die naar behoren worden gerechtvaardigd door de noodzaak de staatsveiligheid te waarborgen, en onder toezicht van de nationale rechter, ertegen kan verzetten dat aan een burger van de Unie de redenen van openbare veiligheid van een besluit tot zijn verwijdering worden meegedeeld, hetzij tot in alle bijzonderheden, hetzij in de vorm van een samenvatting, wanneer het nationale procesrecht technieken kent waarmee legitieme veiligheidsoverwegingen betreffende de aard en de bronnen van de informatie die bij de vaststelling van de betrokken handeling in aanmerking is genomen enerzijds, kunnen worden verenigd met de noodzaak om de justitiabele voldoende procedurele bescherming te bieden anderzijds. De nationale rechter behoort ingevolge het evenredigheidsbeginsel alle tot zijn beschikking staande procedurele instrumenten in te zetten om de mate van bekendmaking van de redenen van openbare veiligheid aan te passen aan de eisen van staatsveiligheid.

103. Anders dan ZZ, de Commissie en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA ben ik niet van mening dat het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens A. e.a./Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, een wijziging inhoudt van de bovenbeschreven maatstaf voor besluiten tot weigering van toegang en verwijdering van burgers van de Unie om redenen van openbare veiligheid. Meer bepaald denk ik niet dat dit arrest op dit gebied verplicht tot de toepassing van het beginsel dat deze personen ten minste en zonder enige mogelijke uitzondering – zelfs als vereisten van staatsveiligheid zich hiertegen verzetten – in kennis worden gesteld van de essentie van de tegen hen bestaande bezwaren van openbare veiligheid.

104. Naar mijn mening ligt de bijzonderheid van dat arrest hierin dat het de nodige eisen stelt voor de eerbiediging van artikel 5, lid 4, ERVM bij de bewaring van vreemdelingen die worden verdacht van terrorisme. Hier was de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk in het geding, die toestond dat dergelijke personen in afwachting van hun uitzetting zonder proces en voor onbepaalde tijd in bewaring werden gesteld.

105. Artikel 5, lid 4, EVRM vormt een lex specialis ten opzichte van de meer algemene vereisten van artikel 13 van dit verdrag.[40] In het kader van de toepassing van artikel 5, lid 4, EVRM heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkend dat het gebruik van vertrouwelijke informatie onvermijdelijk kan blijken te zijn wanneer de nationale veiligheid in het geding is, maar daarbij benadrukt dat dit niet inhoudt dat de nationale autoriteiten ontsnappen aan ieder toezicht van de nationale rechter zodra zij stellen dat de zaak de nationale veiligheid en het terrorisme raakt.[41]

40 — Zie met name EHRM, reeds aangehaalde arresten Chahal/Verenigd Koninkrijk (punt 126) en A. e.a./Verenigd Koninkrijk (punt 202).

41 — Zie EHRM, arrest Chahal/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald (punt 131).

106. In zijn arrest A. e.a./Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens uitgegaan van de constatering dat „gelet op de omstandigheden van de zaak en de dramatische gevolgen die de langdurige vrijheidsberoving van de verzoekers – die toen van onbepaalde duur leek te kunnen zijn – heeft gehad voor hun grondrechten, artikel 5, [lid] 4, [EVRM] waarborgen [moet] inhouden die in wezen identiek zijn aan diegene in het strafrechtelijke gedeelte van artikel 6, [lid] 1, [ervan]”. [42]

107. Wat juist de eisen betreft die in het strafprocesrecht moeten worden geëerbiedigd, komt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens naar voren dat „het recht op een eerlijk strafproces, dat wordt gegarandeerd door artikel 6 [EVRM], het recht omvat op inzage in al het relevante belastende en ontlastende bewijsmateriaal dat in bezit is van de vervolgende autoriteiten”. [43] Dit Hof overweegt echter dat „het soms noodzakelijk kan blijken bepaalde bewijzen om redenen van publiek belang niet aan de verdediging bekend te maken”. [44] Het heeft op dit punt aangegeven dat het recht op bekendmaking van relevant bewijs niet absoluut is [45] en dat „het recht op een volstrekt contradictoir proces kan worden beperkt voor zover dit strikt noodzakelijk is ter bescherming van een belangrijk openbaar belang zoals de nationale veiligheid, de noodzaak bepaalde opsporingsmethoden van de politie geheim te houden of de bescherming van grondrechten van een derde”. [46] Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft evenwel aangetekend dat „indien men de verdachte een eerlijk proces wil waarborgen, alle problemen die voor de verdediging worden veroorzaakt door een beperking van haar rechten, voldoende moeten worden gecompenseerd in de voor de gerechtelijke autoriteiten gevoerde procedure” [47]. Het gaat dan na of de procedure in zijn geheel genomen eerlijk is geweest [48] dan wel „in hoeverre de bestaande compenserende maatregelen het gedeeltelijke gebrek aan tegenspraak in de procedure konden verhelpen” [49]. Tot slot heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens benadrukt dat een veroordeling niet enkel of in een bepalende mate mag worden gebaseerd op vertrouwelijk bewijsmateriaal waarvan de inhoud in geen enkel stadium van de procedure ter kennis is gebracht van de verdachte of zijn vertegenwoordiger. [50]

108. Met toepassing van garanties in het kader van artikel 5, lid 4, EVRM die in wezen identiek zijn aan die in het strafrechtelijk gedeelte van artikel 6, lid 1, van dat verdrag heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn arrest A. e.a./Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, overwogen dat „het van wezenlijk belang was dat elk van de verzoekers zoveel mogelijk informatie kreeg over de tegen hem in aanmerking genomen grieven en het belastende materiaal, zonder dat de nationale veiligheid en de veiligheid van derden hierdoor in geding kwam” [51]. „[O]fschoon de volledige bekendmaking van de betrokken informatie was uitgesloten, vereiste de eerbiediging van artikel 5, lid 4, [EVRM] [...] dat de nadelen die uit deze beperking voortvloeiden, dusdanig werden gecompenseerd dat elk der betrokkenen de mogelijkheid behield om de tegen hem geuite beschuldigingen doeltreffend te betwisten” [52].

42 — Zie EHRM, arrest A. e.a./Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald (punt 217).

43 — Ibidem (punt 206).

44 — Idem.

45 — Zie met name EHRM, arresten van 16 februari 2000, Jasper/Verenigd Koninkrijk (punt 52), en 18 mei 2010, Kennedy/Verenigd Koninkrijk (punt 187 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 — Zie met name EHRM, arrest A. e.a./Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald (punt 205 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 — Idem.

48 — Ibidem (punt 208 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 — Ibidem (punt 207).

50 — Ibidem (punten 206-208 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 — Ibidem (punt 218).

52 — Idem.

109. Bij zijn toetsing van de procedure als geregeld in de SIAC-wet aan deze eisen heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens opgemerkt dat „de SIAC in de beste positie verkeerde om erop toe te zien dat geen informatie zonder reden voor de gedetineerden werd achtergehouden” [53], en tevens op de „belangrijke rol” [54] van de speciale advocaten, hierbij aantekenend dat deze advocaten „hun functie enkel doeltreffend kunnen vervullen indien de gedetineerden voldoende informatie over hetgeen hen ten laste wordt gelegd hebben ontvangen om hen van nuttige aanwijzingen te kunnen voorzien” [55]. Het overwoog tevens dat „indien de niet-vertrouwelijke gegevens uitsluitend hadden bestaan in algemene beweringen en de SIAC zich voor de goedkeuring van de afgifte van een certificaat of voor de verlenging van de bewaring van de verzoekers uitsluitend of in een doorslaggevende mate had gebaseerd op geheime stukken, de eisen van artikel 5, [lid] 4, [EVRM] niet zouden zijn vervuld” [56].

110. Het is juist dat, indien het hoofdgeding naast de eisen wordt gelegd die het EHRM heeft gesteld in het kader van artikel 5, lid 4, EHRM, moeilijk kan worden volgehouden dat de procedure eerlijk is geweest. Het staat namelijk vast dat ZZ maar weinig informatie heeft ontvangen over hetgeen hem wordt verweten en dat de voornaamste redenen voor de verwijderingsmaatregel gedurende de gehele procedure voor de SIAC geheim zijn gebleven. Zoals de SIAC zelf heeft toegegeven, heeft zij om redenen die enkel zijn toegelicht in het geheime vonnis aanvaard dat het persoonlijke gedrag van ZZ een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormde voor een fundamenteel belang van de samenleving, namelijk de openbare veiligheid, en dat deze bedreiging zwaarder woog dan zijn recht op een gezinsleven in het Verenigd Koninkrijk. [57]

111. Ik denk echter niet dat artikel 47 van het Handvest vereist dat even strenge waarborgen als die voortvloeiend uit het strafrechtelijk deel van artikel 6, lid 1, EVRM naar analogie worden toegepast op beroepen tegen uitzettingsmaatregelen. Naar mijn mening mogen de eisen op basis waarvan een procedure al dan niet als eerlijk wordt beschouwd variëren naargelang de aard van het bestreden besluit en de omstandigheden van het geval. [58] Ik begrijp dan ook dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een hogere standaard voor procedurele rechten heeft vastgesteld toen het te maken kreeg met gevallen van detentie dan degene die het heeft toegepast bij de beoordeling van de verenigbaarheid van uitzettingsbesluiten met de artikelen 8 en 13 EVRM. Ik merk overigens op dat het in zijn arrest Othman (Abu Qatada)/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, duidelijk heeft aangegeven dat de overwegingen van het arrest A. e.a./Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, niet algemeen toepasselijk zijn en daarmee heeft aangegeven dat een en dezelfde nationale procedure wat de eerlijkheid betreft verschillend kan worden beoordeeld afhankelijk van de context waarin deze beoordeling plaatsvindt. [59]

112. Voortgaand op de gedachte van het variabele karakter van de toepasselijke maatstaf naargelang de context merk ik verder op dat het specifieke karakter van het nationale procedurele systeem dat in het hoofdgeding aan de orde is, alsook de omstandigheid dat de onderhavige prejudiciële verwijzing het vrije verkeer en het recht van verblijf van burgers van de Unie betreft, naar mijn mening in de weg staan aan een analoge toepassing van de redenering van het Hof in zijn arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, reeds aangehaald. In dit arrest heeft het Hof, wat de rechten van verdediging en de doeltreffende rechterlijke bescherming betreft, speciale eisen gesteld

53 — Ibidem (punt 219).

54 — Ibidem (punt 220).

55 — Idem.

56 — Idem.

57 — ZZ/Secretary of State for the Home Department, vermeld in de voetnoot onderaan bladzijde 11 (punt 20). Ik merk evenwel op dat het openbare vonnis al een aantal ernstige grieven bevat, waarop ZZ tijdens de procedure heeft kunnen reageren. Volgens de stellingen die ter kennis zijn gebracht van verzoeker, was hij betrokken bij de activiteiten van het netwerk van de Groupe Islamique Armé (GIA) en bij terroristische activiteiten. Meer bepaald werd onthuld dat hij eigenaar is of was van voorwerpen die in België waren aangetroffen op plaatsen die door een bekende extremist waren gehuurd en waar onder andere een hoeveelheid wapens en munitie was aangetroffen. Bovendien komt uit het dossier naar voren dat verzoeker een standpunt heeft ingenomen over andere gestelde feiten, zoals contacten met en ondersteuning van concreet genoemde personen, alsook dat hij in het bezit was van grote geldbedragen.

58 — Zie in die zin EHRM, arrest Kennedy/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald (punt 189).

59 — Zie EHRM, arrest Othman (Abu Qatada)/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald (punt 223).

aan de bevriezing van tegoeden en economische middelen, daarbij uitgaande van de specifieke procedurele context waarin dergelijke maatregelen worden vastgesteld. Dit neemt niet weg dat het Hof in dit arrest niet nadrukkelijk heeft opgemerkt dat „dwingende overwegingen in verband met de veiligheid of de internationale betrekkingen van de Gemeenschap en haar lidstaten zich ertegen [kunnen] verzetten dat bepaalde gegevens aan de belanghebbenden worden meegedeeld” [60].

113. Tot slot zal ik reageren op het argument van de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, dat het niet coherent is dat volgens rechtspraak van de House of Lords [61] aan een persoon aan wie op basis van de Prevention of Terrorism Act 2005 (wet van 2005 inzake terrorismepreventie) een „control order” is opgelegd, de voornaamste tegen hem in aanmerking genomen bezwaren wel kunnen worden meegedeeld, maar niet aan een burger van de Unie tegen wie een verwijderingsbesluit wordt genomen.

114. Zoals ik eerder heb aangegeven, ben ik van mening dat de mate waarin de redenen van openbare veiligheid bekend worden gemaakt kan variëren afhankelijk van de procedurele context waarin het bestreden besluit is genomen en van de aard van de betrokken maatregelen. „Control orders” zijn maatregelen die op verschillende manieren de vrijheid van personen die van terrorisme worden verdacht beperken, bij voorbeeld met betrekking tot hun woonplaats, hun reizen, hun relaties en het gebruik van communicatiemiddelen. Deze maatregelen kunnen in hun meest strenge vorm bijna dezelfde werking hebben als een bewaringsmaatregel. De „control orders” vormen dan ook een bijzondere categorie maatregelen die in mijn ogen niet valt te vergelijken met verwijderingsbesluiten die zijn genomen op basis van richtlijn 2004/38. In ieder geval kan het feit dat een nationale rechter het gepast acht om in het kader van de toepassing van een nationale wet ter voorkoming van terroristische handelingen de maatstaf die is vastgesteld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn arrest A. e.a./Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, uit te breiden tot andere maatregelen dan de bewaring, op zich niet volstaan om te kunnen doorwerken in het niveau van de procedurele eisen dat volgens mij in het kader van de toepassing van het Unierecht moet voortvloeien uit artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38, junctis artikel 47 van het Handvest en artikel 346, lid 1, sub a, VWEU.

## IV – Conclusie

115. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) te beantwoorden als volgt:

„Artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, junctis artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 346, lid 1, sub a, VWEU, moet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat zich in buitengewone gevallen, die naar behoren worden gerechtvaardigd door de noodzaak de staatsveiligheid te waarborgen, en onder toezicht van de nationale rechter, ertegen kan verzetten dat aan een burger van de Unie de redenen van openbare veiligheid van een besluit tot zijn verwijdering worden meegedeeld, hetzij tot in alle bijzonderheden, hetzij in de vorm van een samenvatting, wanneer het nationale procesrecht technieken kent waarmee legitieme veiligheidsoverwegingen betreffende de aard en de bronnen van de informatie die bij de vaststelling van de betrokken handeling in aanmerking is genomen enerzijds, kunnen worden verenigd met de noodzaak om de justitiabele voldoende procedurele bescherming te bieden anderzijds.

60 — Punt 342.

61 — Secretary of State for the Home Departments/AF and others [2009] UKHL 28, te raadplegen op het volgende internetadres: http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2009/28.html.

De nationale rechter behoort ingevolge het evenredigheidsbeginsel alle tot zijn beschikking staande procedurele instrumenten in te zetten om de mate van bekendmaking van de redenen van openbare veiligheid aan te passen aan de eisen van staatsveiligheid.”