JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
12 päivänä syyskuuta 2012 [1]

Asia C-300/11

ZZ
vastaan
Secretary of State for the Home Department

(Court of Appealin (England & Wales) (Civil Division) (Yhdistynyt kuningaskunta) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annettu direktiivi 2004/38/EY — Päätös, jolla unionin kansalaiselta kielletään maahantulo jäsenvaltioon yleiseen turvallisuuteen liittyvien seikkojen perusteella — Velvollisuus ilmoittaa asianomaiselle kansalaiselle päätöksen perustelut — Valtion turvallisuusetujen vastainen tietojen antaminen — Oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan

1. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY [2] 30 artiklan 2 kohdan tulkintaa.

2. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö liittyy oikeusriitaan, jossa ovat vastakkain ZZ ja Secretary of State for the Home Department (jäljempänä Secretary of State) ja joka koskee Secretary of Staten päätöstä kieltää ZZ:lta maahantulo Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneeseen kuningaskuntaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä ja panna täytäntöön häntä koskeva karkottamistoimenpide.

3. Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan, missä määrin jäsenvaltio voi valtion turvallisuuteen liittyviin vaatimuksiin vetoamalla kieltäytyä antamasta tietoja unionin kansalaiselle niistä yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, joilla voidaan perustella valtion kyseistä henkilöä kohtaan toteuttama karkotustoimenpide, ja siinä nousee esiin arkaluonteinen kysymys oikean tasapainon löytämisestä jäsenvaltion tarpeen suojata olennaisia turvallisuusetujaan ja unionin kansalaisille kuuluvien menettelyllisten oikeuksien takaamisen välillä.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL L 158, s. 77, ja oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

4. Direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä.

2. Yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle.

Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.”

5. Direktiivin 28 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Vastaanottava jäsenvaltio voi tehdä karkottamispäätöksen, joka koskee sellaista unionin kansalaista tai tämän perheenjäsentä, tämän kansalaisuudesta riippumatta, jolla on oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltion alueella, ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä.

3. Unionin kansalaisia koskevaa karkottamispäätöstä ei saa tehdä, ellei päätös perustu jäsenvaltioiden määrittämiin yleistä turvallisuutta koskeviin pakottaviin syihin, jos he

a) ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa edelliset kymmenen vuotta – –”

6. Direktiivin 30 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 27 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyistä päätöksistä on ilmoitettava asianomaiselle henkilölle kirjallisesti siten, että hän ymmärtää päätöksen sisällön ja seuraukset.

2. Asianomaiselle henkilölle on ilmoitettava täsmällisesti ja täydellisinä ne yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvät seikat, joihin hänen tapauksessaan tehty päätös perustuu, jollei tämä ole vastoin valtion turvallisuusetuja.”

7. Direktiivin 2004/38 31 artiklassa säädetään menettelyllisistä takeista seuraavaa:

”1. Henkilöllä, jonka osalta on tehty päätös yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on oltava vastaanottavassa jäsenvaltiossa mahdollisuus hakea siihen muutosta tuomioistuimessa tai soveltuvissa tapauksissa hallinnollisella muutoksenhakumenettelyllä.

– –

3. Muutoksenhakumenettelyssä on voitava tarkastaa päätöksen laillisuus sekä suunnitellun toimenpiteen perusteena olevat tosiseikat ja olosuhteet. Menettelyssä on varmistettava, ettei päätös ole suhteeton erityisesti 28 artiklassa säädettyihin vaatimuksiin nähden.

4. Jäsenvaltiot voivat kieltää asianomaiselta maahantulon muutoksenhakumenettelyn ollessa vireillä, mutta ne eivät kuitenkaan saa estää tätä esittämästä vastinettaan henkilökohtaisesti, paitsi jos tämän esiintyminen oikeudessa saattaa vakavasti häiritä yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta tai jos muutoksenhaku koskee maahantulokieltoa.”

B *Englannin oikeus*

1. Maahantulo ja maahantulokielto Yhdistyneeseen kuningaskuntaan

8. Direktiivi 2004/38 on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä Euroopan talousalueelta peräisin olevasta maahanmuutosta vuonna 2006 annetulla asetuksella (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, jäljempänä maahanmuuttoasetus). Maahanmuuttoasetuksen 11 §:n 1 ja 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”1) [Euroopan talousalueen (ETA)] kansalaiselle on myönnettävä lupa tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jos hän esittää saapuessaan ETA-valtion antaman voimassa olevan henkilökortin tai passin.

– –

5) Tätä pykälää sovelletaan, jollei 19 §:n 1 momentista muuta johdu – –.”

9. Asetuksen 19 §:n, jonka otsikkona on ”Maahantulokielto Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja karkottaminen”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Henkilöllä ei ole 11 §:n nojalla lupaa tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jos maahantulon kieltäminen on perusteltua 21 §:ssä tarkoitetuista yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä.”

10. Asetuksen 25 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Tässä osassa tarkoitetaan

– –

’valituslautakunnalla’ maahanmuuttoasioissa tehtäviä valituksia käsittelevästä erityisestä valituslautakunnasta annetussa vuoden 1997 laissa (Special Immigration Appeals Commission Act 1997, jäljempänä SIAC:tä koskeva laki) tarkoitettua valituslautakuntaa – –.”

11. Maahanmuuttoasetuksen 28 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) ETA-päätökseen voidaan hakea muutosta valituslautakunnasta tilanteissa, joissa sovelletaan 2 tai 4 momenttia.

– –

4) Tätä momenttia sovelletaan, jos Secretary of State vahvistaa, että ETA-päätös on tehty kokonaan tai osittain sellaisten tietojen perusteella, joita ei sen mukaan pidä julkistaa

a) kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä;

– –

8) [SIAC:tä koskevaa] lakia sovelletaan valituslautakunnalle tämän asetuksen nojalla tehtyihin valituksiin samalla tavoin kuin sitä sovelletaan kyseisen lain 2 §:n nojalla tehtyihin valituksiin, joihin sovelletaan kyseisen pykälän 2 momenttia (maahantulopäätöksestä tehty valitus), lukuun ottamatta kyseisen momentin i kohtaa.”

2. Maahantulon kieltävää päätöstä koskevaan muutoksenhakuun sovellettavat säännöt

12. SIAC:tä koskevan lain 1 §:n 3 momentin nojalla valituslautakunta on ylempi yleinen tuomioistuin.

13. Lain 5 §:n 1, 3 ja 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”1 Lord Chancellor voi vahvistaa säännöt

– –

3) Tässä pykälässä tarkoitetuissa säännöissä voidaan

a) määrätä, että menettely valituslautakunnassa voidaan käydä siten, ettei valittajan tiedoksi anneta kaikkia valituksen kohteena olevan päätöksen yksityiskohtaisia perusteluja,

– –

6) Lord Chancellor ottaa tässä pykälässä tarkoitettuja sääntöjä vahvistaessaan huomioon erityisesti

a) tarpeen varmistaa valituksen kohteena olevien päätösten asianmukainen laillisuusvalvonta ja

b) tarpeen varmistaa, ettei tietoja ilmoiteta yleisen edun vastaisesti.”

14. SIAC:tä koskevan lain 6 §:ssä säädetään erityisasianajajien nimeämisestä. Lain 6 §:n 1 momentissa säädetään tästä, että Attorney General voi nimetä henkilön, joka ”edustaa valittajan etuja [High Court of justicessa (Yhdistynyt kuningaskunta)] kaikissa [maahanmuuttoasioissa tehtäviä valituksia käsittelevässä erityisessä valituslautakunnassa (jäljempänä SIAC)] vireille pannuissa menettelyissä, joihin valittaja ja tämän lailliset edustajat eivät voi osallistua”. Kyseisen lain 6 §:n 4 momentissa säädetään muun muassa, että kyseinen henkilö ”ei ole vastuussa henkilölle, jonka etujen edustajaksi hänet on nimetty”.

15. Maahanmuuttoasioissa tehtäviä valituksia käsittelevän erityisen valituslautakunnan vuonna 2003 annetun työjärjestyksen (Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003, jäljempänä SIAC:n työjärjestys) 4 §:n 1 ja 3 momentissa todetaan seuraavaa:

”1) Valituslautakunnan tehtävänä on varmistaa, ettei tietoja ilmoiteta kansallisten turvallisuusetujen vastaisesti – –

– –

3) Ellei 1 ja 2 momentista muuta johdu, valituslautakunnan on varmistuttava siitä, että se pystyy ratkaisemaan asian tyydyttävällä tavalla käytettävissään olevien tietojen perusteella.”

16. SIAC:n työjärjestyksen 10 §:ssä todetaan seuraavaa:

”1) Jos Secretary of State vastustaa valitusta, sen on esitettävä valituslautakunnalle

a) lausunto, josta käy ilmi näyttö, jonka perusteella se vastustaa valitusta, ja

b) kaikki sen tiedossa olevat sen käsitystä tukevat seikat.

2) Ellei Secretary of State vastusta tietojen antamista lausunnosta valittajalle tai tämän edustajalle, sen on toimitettava valittajalle tiedoksi jäljennös lausunnosta samalla, kun se jättää lausunnon valituslautakunnalle.

3) Jos Secretary of State vastustaa tiedon antamista 1 momentin mukaisesti jätetystä lausunnosta valittajalle tai tämän edustajalle, sovelletaan 37 ja 38 §:ää.

_ _”

17. SIAC:tä koskevan lain 6 §:ssä tarkoitetun erityisasianajajan tehtävistä todetaan SIAC:n työjärjestyksen 35 §:ssä seuraavaa:

”Erityisasianajajan tehtävänä on edustaa valittajan etuja

a) esittämällä huomautuksia valituslautakunnalle kaikissa niissä istunnoissa, joihin valittajalla ja tämän edustajilla ei ole pääsyä,

b) esittämällä todisteita ja ristikuulustelemalla todistajia näissä istunnoissa ja

c) esittämällä valituslautakunnalle kirjallisia huomautuksia.”

18. SIAC:n työjärjestyksen 36 §:ssä todetaan valittajan ja erityisasianajajan välisestä yhteydenpidosta seuraavaa:

”1) Erityisasianajaja voi keskustella valittajan tai tämän edustajan kanssa milloin tahansa ennen kuin Secretary of State on ilmoittanut hänelle ne tiedot, joiden antamista valittajalle se vastustaa.

2) Sen jälkeen, kun Secretary of State on ilmoittanut erityisasianajajalle 1 momentissa tarkoitetut tiedot, erityisasianajaja ei voi keskustella kenenkään kanssa mistään menettelyyn liittyvästä seikasta, paitsi 3 momentissa tai 6 momentin b kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa tai 4 momentin mukaiseen pyyntöön vastauksena annettujen valituslautakunnan ohjeiden mukaisesti.

3) Erityisasianajaja voi ilman valituslautakunnan ohjeita keskustella menettelyyn liittyvistä seikoista seuraavien tahojen kanssa:

a) valituslautakunta

b) Secretary of State tai sen nimissä toimiva henkilö

c) toimivaltainen lainkäyttövirkamies tai hänen nimissään toimiva henkilö

d) muu henkilö – valittajaa tai tämän edustajaa lukuun ottamatta –, jonka kanssa on hallinnollisista syistä välttämätöntä keskustella muista kuin menettelyn sisältöön liittyvistä seikoista.

4) Erityisasianajaja voi pyytää valituslautakunnalta ohjeita, joiden mukaisesti hän voi keskustella valittajan, tämän edustajan tai muiden henkilöiden kanssa.

5) Kun erityisasianajaja pyytää 4 momentin nojalla ohjeita,

a) valituslautakunnan on ilmoitettava tästä pyynnöstä Secretary of Statelle ja

b) jos Secretary of State vastustaa ehdotettua yhteydenpitoa tai yhteydenpidon toteutustapaa, sen on valituslautakunnan asettamassa määräajassa ilmoitettava asiasta kirjallisesti valituslautakunnalle ja annettava tämä tiedoksi erityisasianajajalle.

6) Valittajaa ei 2 momentissa kielletä ottamasta yhteyttä erityisasianajajaan sen jälkeen, kun Secretary of State on ilmoittanut tälle tiedot 1 momentissa tarkoitetulla tavalla, mutta

a) valittaja voi ottaa yhteyttä erityisasianajajaan ainoastaan kirjallisesti ja laillisen edustajan välityksellä ja

b) erityisasianajaja voi vastata yhteydenpitoon ainoastaan valituslautakunnan ohjeiden mukaisesti; jos tällaisia ohjeita ei ole, hän voi kuitenkin lähettää kirjallisen vastaanottoilmoituksen valittajan lailliselle edustajalle.”

19. SIAC:n työjärjestyksen 37 §:ssä määritellään käsite ”salassa pidettävät tiedot”, ja siinä todetaan tältä osin seuraavaa:

”1) Tässä pykälässä ’salassa pidettävillä tiedoilla’ tarkoitetaan

a) tietoja, joihin Secretary of State aikoo vedota valituslautakunnassa käytävässä missä tahansa menettelyssä

b) tietoja, jotka puhuvat häntä vastaan tai jotka puhuvat valittajan puolesta

c) tietoja, jotka sen on esitettävä 10A §:n 7 momentin nojalla laadittujen ohjeiden mukaisesti

ja joita se kieltäytyy antamasta valittajalle ja tämän edustajalle.

2) Secretary of State voi vedota salassa pidettäviin tietoihin ainoastaan, jos valittajan edustajaksi on nimetty erityisasianajaja.

3) Jos Secretary of Staten on 10 §:n 2 momentin tai 10A §:n 8 momentin nojalla ilmoitettava valittajalle salassa pidettävistä tiedoista tai jos se aikoo vedota tällaisiin tietoihin ja jos erityisasianajaja on nimetty, Secretary of Staten on esitettävä valituslautakunnalle seuraavat asiakirjat ja annettava ne tiedoksi erityisasianajajalle:

a) jäljennös salassa pidettävistä tiedoista, jos sitä ei ole vielä esitetty

b) lausunto, josta käyvät ilmi syyt, joiden perusteella se kieltäytyy antamasta kyseisiä tietoja tutustuttavaksi

c) kuvaus salassa pidettävistä tiedoista sellaisessa muodossa, jossa ne voidaan ilmoittaa valittajalle, mikäli tämä voidaan tehdä paljastamatta tietoja yleisen edun vastaisesti.

4) Samalla, kun Secretary of State toimittaa kaikki 3 momentin c kohdan mukaisesti toimitettavat kuvaukset valituslautakunnalle, sen on annettava ne tiedoksi valittajalle.

4A) Kun Secretary of State ilmoittaa erityisasianajajalle sellaisia salassa pidettäviä tietoja, jotka se on poistanut muista kuin salassapitovelvollisuuteen liittyvistä syistä,

a) sen on toimitettava tiedot valituslautakunnalle alkuperäisessä muodossa, josta ei ole poistettu salassa pidettäviä kohtia, ja selitettävä muutosten syyt ja

b) valituslautakunnan on annettava Secretary of Statelle ohjeet kohdista, jotka voidaan poistaa salassapitoon liittyvistä syistä.

5) Secretary of State voi valituslautakunnan luvalla tai erityisasianajajan suostumuksella muuttaa tai täydentää milloin tahansa tämän pykälän mukaisesti toimitettuja asiakirjoja.”

20. SIAC:n työjärjestyksen 38 §:ssä todetaan Secretary of Staten vastustuksen arvioinnista seuraavaa:

”1) Jos Secretary of State esittää vastustuksen 36 §:n 5 momentin b kohdan tai 37 §:n nojalla, valituslautakunnan on päätettävä, hyväksyykö se vastustuksen tämän pykälän mukaisesti.

2) Valituslautakunnan on pidettävä istunto, jossa Secretary of State ja erityisasianajaja voivat esittää suullisia huomautuksia – –

– –

5) Valittaja ja tämän edustaja eivät osallistu tämän pykälän nojalla pidettäviin istuntoihin.

6) Valituslautakunta voi hyväksyä tai hylätä Secretary of Staten vastustuksen.

7) Valituslautakunnan on hyväksyttävä Secretary of Staten 37 §:n nojalla esittämä vastustus, jos se katsoo, että kyseisten tietojen ilmoittaminen on vastoin yleistä etua.

8) Jos valituslautakunta hyväksyy Secretary of Staten 37 §:n nojalla esittämän vastustuksen, sen on

a) tutkittava, onko Secretary of State määrättävä antamaan valittajalle tiivistelmä salassa pidettävistä tiedoista, ja

b) hyväksyttävä kaikki tällaiset tiivistelmät sen varmistamiseksi, etteivät ne sisällä mitään tietoja tai kohtia, joiden ilmoittaminen on vastoin yleistä etua.

9) Jos valituslautakunta hylkää Secretary of Staten 37 §:n nojalla esittämän vastustuksen tai määrää sen antamaan valittajalle tiivistelmän salassa pidettävistä tiedoista,

a) Secretary of State ei ole velvollinen antamaan tietoja tai tiivistelmää tiedoksi, mutta

b) jos hän ei sitä tee, valituslautakunta voi istunnossa, jossa Secretary of State ja erityisasianajaja voivat esittää huomautuksia,

   i) jos valituslautakunta katsoo, että tiivistelmään sisällytettävät tiedot voivat olla Secretary of Staten väitteille vastaisia tai puhua valittajan puolesta, määrätä, ettei Secretary of State saa vedota väitteissään kyseisiin tietoihin tai että sen on tehtävä myönnytyksiä tai toteutettava muita toimenpiteitä valituslautakunnan ohjeiden mukaisesti, tai

   ii) muussa tapauksessa määrätä, ettei Secretary of State vetoa menettelyn aikana kyseisiin tietoihin tai (tarvittaessa) muihin tiivistelmään sisällytettäviin tietoihin.”

21. SIAC:n työjärjestyksen 43 §:ssä todetaan suljetuin ovin pidettävistä istunnoista seuraavaa:

”1) Jos valituslautakunta katsoo, ettei valittajan ja tämän edustajan pidä osallistua istuntoon tai osaan siitä, jotta varmistetaan, ettei tietoja paljasteta yleisen edun vastaisesti, sen on

a) määrättävä, etteivät valittaja ja tämän edustaja voi osallistua istuntoon, ja

b) pidettävä kyseinen istunto tai se osa istunnosta, jossa valittaja ja tämän edustaja eivät ole läsnä, suljetuin ovin.

– –”

22. SIAC:n työjärjestyksen 47 §:ssä todetaan valituslautakunnan päätöksestä seuraavaa:

”1) Tätä pykälää sovelletaan kaikkiin valituslautakunnan menettelyissään tekemiin päätöksiin.

2) Valituslautakunnan on laadittava päätöksensä ja sen perustelut kirjallisesti.

3) Valituslautakunnan on annettava asianosaisille tiedoksi kohtuullisessa määräajassa asiakirja, joka sisältää lautakunnan päätöksen ja päätöksen perustelut, jos ja niiltä osin kuin se on mahdollista tehdä paljastamatta tietoja yleisen edun vastaisesti.

4) Jos 3 momentissa tarkoitettu asiakirja ei sisällä kaikkia valituslautakunnan päätöksen perusteluja, valituslautakunnan on toimitettava Secretary of Statelle ja erityisasianajajalle erillinen asiakirja, joka sisältää nämä perustelut.

5) Jos valituslautakunta on toimittanut 4 momentin nojalla erillisen asiakirjan, erityisasianajaja voi pyytää valituslautakuntaa mukauttamaan kyseistä asiakirjaa sekä 3 momentissa tarkoitettua asiakirjaa, jos erillinen asiakirja sisältää tietoja, joiden ilmoittaminen ei ole yleisen edun vastaista.

6) Erityisasianajajan on toimitettava Secretary of Statelle jäljennös 5 momentissa tarkoitetusta pyynnöstä.

7) Valituslautakunnan on annettava erityisasianajajalle ja Secretary of Statelle mahdollisuus esittää huomautuksia, ja se voi ratkaista pyynnön pidettyään istunnon tai ilman istuntoa.”

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

23. ZZ on Ranskan ja Algerian kansalainen. Hän on ollut vuodesta 1990 naimisissa Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen kanssa. Avioparilla on kahdeksan lasta, jotka ovat iältään 9–20-vuotiaita. Valittaja oleskeli laillisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuodesta 1990 vuoteen 2005 saakka.

24. Valittaja matkusti Yhdistyneestä kuningaskunnasta Algeriaan 19.8.2005. ZZ:lle ilmoitettiin 26.8.2005, että Secretary of State oli päättänyt peruuttaa hänelle myönnetyn oleskeluluvan ja kieltää häneltä maahantulon Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sillä perusteella, että hänen oleskelunsa siellä ei ollut yleisen edun mukaista. Samassa kirjeessä mainittiin myös, että ZZ:n karkottaminen Yhdistyneestä kuningaskunnasta oli perusteltua kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

25. ZZ matkusti Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 18.9.2006. Secretary of State päätti 19.9.2006 maahanmuuttoasetuksen 19 §:n 1 momentin nojalla kieltää ZZ:lta maahantulon Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja karkottaa hänet yleiseen turvallisuuteen liittyvien syiden vuoksi. Valittaja palautettiin samana päivänä Algeriaan. Hän asuu tällä hetkellä Ranskassa.

26. ZZ haki 9.10.2006 muutosta 19.9.2006 tehtyyn päätökseen, mutta SIAC hylkäsi valituksen 30.7.2008 sillä perusteella, että maahantulokielto oli perusteltu yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä. Solicitor ja barrister, jotka olivat ZZ:n valitsemia, edustivat häntä SIAC:ssä.

27. SIAC:n työjärjestyksen mukaisesti ZZ:n etuja edustamaan nimettiin kaksi erityisasianajajaa. Nämä keskustelivat ZZ:n kanssa ”julkisen todistusaineiston” perusteella.

28. Tämän jälkeen erityisasianajajille toimitettiin muita tietoja, joihin valituksenalainen päätös perustui, eli ”salassa pidettäväksi todistusaineistoksi” luokiteltuja tietoja, minkä jälkeen erityisasianajajat eivät enää voineet pyytää ZZ:lta tai hänen asianajajiltaan lisäohjeita tai antaa heille tietoja ilman SIAC:n lupaa. Nämä rajoitukset huomioon ottaen erityisasianajajat edustivat ZZ:n etuja SIAC:ssä ”salassa pidettävän todistusaineiston” pohjalta.

29. Arvioidakseen sitä, että Secretary of State vastusti tietojen antamista tietystä osasta todistusaineistoa valittajalle, SIAC järjesti suljetuin ovin pidetyn istunnon, johon ZZ ja hänen asianajajansa eivät osallistuneet mutta jossa erityisasianajajat olivat läsnä. SIAC määritti lopullisesti sen, missä laajuudessa tietojen antaminen ZZ:lle ”salassa pidettävästä todistusaineistosta”, johon Secretary of State oli vedonnut, on yleisen edun vastaista.

30. Tämän jälkeen järjestettiin ZZ:n valitusta koskeva istunto osaksi julkisesti ja osaksi suljetuin ovin. ZZ ja hänen asianajajansa eivät osallistuneet suljetuin ovin pidettyihin istuntoihin, mutta ZZ:n erityisasianajajat olivat niissä läsnä ja esittivät hänen puolestaan huomautuksia.

31. SIAC antoi kaksi ratkaisua eli ”julkisen ratkaisun” ja ”salassa pidettävän ratkaisun”, joka toimitettiin ainoastaan Secretary of Statelle ja ZZ:n erityisasianajajille.

32. SIAC totesi julkisessa ratkaisussaan muun muassa, että ZZ:lle oli annettu ”vain vähän tietoa häntä vastaan esitetyistä seikoista”, että kyseiset seikat ”eivät tosiasiassa olleet olennaisia” ja että ”syistä, jotka oli selostettu ainoastaan salassa pidettävässä ratkaisussa, [se] tuli vakuuttuneeksi siitä, että ZZ:n oma käyttäytyminen muodostaa todellisen, tämänhetkisen ja riittävän vakavan uhan, joka vaarantaa yhteiskunnan olennaisen edun eli yleisen turvallisuuden, ja että tämä uhka on painavampi kuin hänen ja hänen perheensä oikeus perhe-elämään Yhdistyneessä kuningaskunnassa”.

33. ZZ teki ratkaisusta valituksen Yhdistyneen kuningaskunnan Court of Appealiin (England & Wales) (Civil Division), joka myönsi hänelle valitusluvan.

34. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Edellyttääkö direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tehokkaan oikeussuojan periaate, kun sitä tulkitaan [SEUT] 346 artiklan 1 kohdan a alakohdan valossa, että lainkäyttöelimen, joka käsittelee valitusta päätöksestä, jolla – – unionin kansalaiselta kielletään maahantulo jäsenvaltioon direktiivin 2004/38 VI luvun mukaisista yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä, on varmistettava, että asianomaiselle – – unionin kansalaiselle ilmoitetaan häntä vastaan esitetyt perusteet olennaisilta osiltaan, vaikka jäsenvaltion viranomaiset ja toimivaltainen kansallinen tuomioistuin – arvioituaan näytön, johon jäsenvaltion viranomaiset ovat – – unionin kansalaista vastaan vedonneet – katsovat, että näiden perusteiden olennaisten osien ilmoittaminen on vastoin valtion turvallisuusetuja?”

III Asian tarkastelu

A *Alustavat huomautukset*

35. Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisen tilanteen tarkastelussa on otettava huomioon terrorismirikollisuuden kaltaisen rikollisen toiminnan ja sen torjunnan erityispiirteet.

36. Terrorismi on totalitarismista kumpuava rikollisuuden muoto, jossa kielletään yksilön vapauden periaate ja jonka tavoitteena on juurruttaa oma ideologiansa kaikkiin yhteiskunnan poliittisiin, taloudellisiin ja oikeudellisiin valtarakenteisiin.

37. Terrorismi on paljon käytetty kumouksellinen toimintamuoto, jossa pyritään haluttuun tavoitteeseen horjuttamalla poliittisia instituutioita, jotka eivät enää pysty takaamaan yhteiskuntasopimuksen keskeistä osatekijää, kansalaistensa turvallisuutta. Terrori-iskuilla aikaansaadulla pelolla on samalla tarkoitus saada kansalainen alistumaan ylivaltaan, jolloin hän voisi taas tuntea olevansa turvassa.

38. Terrorista tulee päämäärä itsessään. Tätä pelon filosofiaa toteutetaan käyttämällä poikkeuksellisen väkivaltaisia ja julmia keinoja, koska väkivaltaisempia ja julmimpia toimintatapoja pidetään järkyttävyytensä vuoksi sopivimpina halutun päämäärän saavuttamiseksi. Strategiaan kuuluu, että uhreiksi valitaan esimerkiksi lapsia, iskut toteutetaan kouluissa, sairaaloissa tai kirkoissa tai että toteutustapana käytetään yksittäisiä iskuja tai joukkomurhia.

39. Tehokkaan terroritoiminnan tärkein edellytys on yllätyksellisyys, ja toteuttajina käytetään ”nukkuvia” yksilöitä tai organisaatioita. Saman logiikan mukaan toteutustapa muuttaa alati muotoaan, jotta iskut olisivat yllättävämpiä ja pelottavampia.

40. Terrori-iskujen tuhoisan vaikutuksen vuoksi viranomaisten on otettava käyttöön kaikki mahdolliset torjuntakeinot. Terrorismin torjunta on erityisen vaikeaa juuri edellä kuvattujen piirteiden vuoksi, ja siksi on turvauduttava nykyaikaisimpien tutkimustekniikoiden tarjoamiin kehittyneimpiin keinoihin, unohtamatta kuitenkaan perinteisempiä tekniikkoja. Tietolähteiden ja tiedonhankintakeinojen suojelu on ensisijaisen tärkeää. Saadun tuloksen avulla on voitava arvioida mahdollisen uhan vakavuus, ja havaittuun uhkaan on vastattava siihen sopivalla torjuntamenetelmällä.

41. Toimintatapojen on oltava erittäin joustavia, sillä todellinen uhka voi olla varsin monimuotoinen. Uhan ja sen torjunnan olosuhteet voivat nimittäin vaihdella paikan ja ajankohdan mukaan, sillä uhan todellisuus ja vakavuus voivat muuttua maailman geopoliittisen tilanteen mukaan.

42. Useisiin uhan muotoihin on siis vastattava useilla erilaisilla torjuntakeinoilla, jotka toteutetaan terrorismin kohteena olevan oikeusvaltion takeita noudattaen.

43. Demokraattisessa yhteiskunnassa on täysin välttämätöntä soveltaa oikeusvaltion tarjoamia takeita niihinkin yksilöihin, jotka hyökkäävät sitä vastaan, jotta voidaan varmistaa demokratian arvojen absoluuttinen ensisijaisuus, mutta tämä ei kuitenkaan voi johtaa demokratian tuhoutumiseen.

44. Oikeussäännön rajoittamisen laajuuden ja terrorismin oikeusvaltiolle aiheuttaman uhan vakavuuden välillä on siksi löydettävä tasapaino tapauskohtaisesti sen mukaan, miten vakava havaittu uhka on ja kuinka pakottava uhan torjuntatoimenpide on.

45. Henkilön vangitsemista ei voida verrata siihen, että häntä estetään pitämästä yhteyttä tiettyyn toiseen henkilöön tai käyttämästä varojaan muuhun kuin kohtuullisen elintason ylläpitämiseen.

46. Demokraattisen yhteiskunnan onkin siksi aina pyrittävä löytämään oikea tasapaino niin aineellisesti kuin menettelysääntöjenkin osalta, mikä edellyttää uskottavaa sisäistä tuomioistuinvalvontaa, jossa otetaan kuitenkin huomioon kunkin yksittäistapauksen olosuhteet.

B *Ennakkoratkaisukysymys*

47. Asiakirja-aineiston ja erityisesti Court of Appealin (England & Wales) (Civil Division) 19.4.2011 tekemän päätöksen [3] perusteella lähden siitä, että ZZ:n tilanteeseen sovelletaan direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohtaa, joka tarjoaa vahvimman suojan karkottamista vastaan; kansallisen tuomioistuimen on luonnollisesti vahvistettava tämä lähtökohta. On muistettava, että kyseisen säännöksen nojalla vastaanottavassa jäsenvaltiossa edelliset kymmenen vuotta oleskellut unionin kansalainen voidaan karkottaa kyseisestä jäsenvaltiosta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

48. Kuten unionin tuomioistuin totesi asiassa Tsakouridis 23.11.2010 antamassaan tuomiossa [4] ja kuten se vastikään muistutti asiassa I 22.5.2012 antamassaan tuomiossa, [5] direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan sanamuodosta ja rakenteesta johtuu, että säätäessään karkottamisen kyseisessä säännöksessä tarkoitetuissa tapauksissa aina edellyttävän yleistä turvallisuutta koskevien ”pakottavien syiden” olemassaoloa, mikä on käsitteenä huomattavasti tiukempi kuin saman artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ”vakavat syyt”, unionin lainsäätäjä on selvästikin tarkoittanut, että kyseiseen 3 kohtaan perustuvat toimenpiteet tulevat kysymykseen vain ”poikkeuksellisissa olosuhteissa”, kuten mainitun direktiivin johdanto-osan 24 perustelukappaleessa todetaan. [6]

49. Unionin tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt, että käsite ”yleistä turvallisuutta koskevat pakottavat syyt” edellyttää yleiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan lisäksi myös sitä, että tällainen uhka on erityisen vakava, kuten ilmaisun ”pakottavat syyt” käyttäminen osoittaa. [7] Unionin tuomioistuimen mukaan on oltava kyse yhteiskunnan olennaisen edun erityisen vakavasta loukkauksesta, joka voi muodostaa suoran uhan väestön rauhalle ja fyysiselle turvallisuudelle. [8]

50. Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että karkottamisen on perustuttava käsiteltävän tapauksen tapauskohtaiseen arviointiin, ja se voidaan perustella direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuilla yleistä turvallisuutta koskevilla pakottavilla syillä vain, jos toimenpide on uhan poikkeuksellinen vakavuus huomioon ottaen välttämätön sillä turvattavien etujen suojaamiseksi eikä tätä tavoitetta voida saavuttaa lievemmillä toimenpiteillä, kun otetaan huomioon aika, jonka unionin kansalainen on asunut vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ja erityisesti ne vakavat haitat, joita sellainen toimenpide voi aiheuttaa vastaanottavaan jäsenvaltioon aidosti kotoutuneille unionin kansalaisille. [9] Kyseisessä arvioinnissa on otettava huomioon ne perusoikeudet, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo ja joihin kuuluu oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen. [10]

3 — ZZ v. Secretary of State for the Home Department (2011) EWCA Civ 440 (11 kohta), saatavilla seuraavasta internetosoitteesta: http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/440.html.

4 — Asia C-145/09 (Kok., s. I-11979).

5 — Asia C-348/09.

6 — Ks. em. asia I, tuomion 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

7 — Ibid., tuomion 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

8 — Ibid., tuomion 28 kohta.

9 — Em. asia Tsakouridis, tuomion 49 kohta.

10 — Ibid., tuomion 52 kohta.

51. Edellä mainituissa asioissa Tsakouridis ja I annetuista tuomioista poiketen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei käsiteltävässä asiassa pyydä unionin tuomioistuinta selventämään yleisen turvallisuuden käsitteen merkitystä tai neuvomaan Secretary of Staten toteuttaman toimenpiteen oikeasuhteisuuden arvioimisessa. SIAC:n ensimmäisenä asteena suorittaman toimenpiteen tarkastelun perusteella yleisen turvallisuuden suojelun pakottavat syyt näyttävät käsiteltävässä asiassa olevan painavammat kuin ZZ:n oikeus perhe-elämään Yhdistyneessä kuningaskunnassa. [11]

52. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee menettelyllisiä oikeuksia, joihin ZZ:n tilanteen kaltaisessa tilanteessa oleva unionin kansalainen voi vedota. Unionin tuomioistuinta pyydetään siinä erityisesti päättämään, onko unionin oikeuden mukaista, että unionin kansalainen voidaan karkottaa yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, vaikka hänelle ei ole ilmoitettu tämän toimenpiteen taustalla olevia perusteluja sen paremmin yksityiskohtaisesti kuin tiivistelmänäkään, koska ilmoittaminen on ristiriidassa valtion turvallisuuteen liittyvien vaatimusten kanssa.

53. Käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön ytimessä on direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohta, joka perustuu direktiivin 64/221/ETY 6 artiklaan, [12] jossa säädettiin, että ”asianomaiselle henkilölle on ilmoitettava ne yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvät seikat, joihin hänen tapauksessaan tehty päätös perustuu, jollei tämä ole ristiriidassa kyseessä olevan valtion turvallisuusetujen kanssa”. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi jo asiassa Rutili 28.10.1975 antamassaan tuomiossa [13] tätä säännöstä siten, että siinä edellytetään kyseisen jäsenvaltion ilmoittavan asianosaiselle päätöksen ”täsmälliset ja täydelliset” perustelut hänen puolustuksensa tehokkaan valmistelun mahdollistamiseksi. [14]

54. Direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdassa ilmaistaan ennen kaikkea ”periaate, jonka mukaan viranomaisten toteuttamat toimet on aina asianmukaisesti perusteltava”, kuten unionin lainsäätäjä on todennut kyseisen direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappaleessa.

55. Direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdan sanamuodosta johtuu selvästi, että unionin kansalaiselle, jonka liikkumis- ja oleskeluvapautta on rajoitettu toimenpiteellä yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä, on säännönmukaisesti ilmoitettava tällaisen toimenpiteen perustelut täsmällisesti ja täydellisinä. Poikkeuksena ovat ainoastaan valtion turvallisuuteen liittyvät syyt, jotka voivat estää ilmoittamisen.

56. Direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdan sanamuodossa ilmaistaan siis ajatus siitä, että unionin kansalaisen menettelyllisiä oikeuksia voidaan poikkeuksellisesti rajoittaa, kun valtion turvallisuusedut niin edellyttävät.

57. Ongelmallista käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä on lähinnä selvittää, missä määrin tällaista rajoitusta voidaan soveltaa siten, ettei samalla rajoiteta kohtuuttomasti unionin kansalaisille kuuluvia menettelyllisiä oikeuksia.

11 — Ks. ZZ v. Secretary of State for the Home Department (2008) UKSIAC 63/2007, saatavilla seuraavasta internetosoitteesta: http://www.bailii.org/uk/cases/SIAC/2008/63_2007.html. SIAC toteaa tuomion 21 kohdassa seuraavaa:

”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 — Ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25.2.1964 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1964, 56, s. 850).

13 — Asia 36/75 (Kok., s. 1219, Kok. Ep. II, s. 495).

14 — Tuomion 39 kohta.

58. Toisin sanoen, kuinka laaja on direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille tarjottu mahdollisuus poiketa periaatteesta, jonka mukaan karkotuspäätöksen täsmälliset ja täydelliset perustelut on ilmoitettava? Voiko jäsenvaltio tarkemmin sanottuna vedota valtion turvallisuusetuihin varmistaakseen, ettei unionin kansalaista koskevan karkotuspäätöksen taustalla olevia yleiseen turvallisuuteen liittyviä syitä ilmoiteta tälle henkilölle edes keskeisistä väitteistä laadittuna tiivistelmänä?

59. Esille otettuun kysymykseen vastaamiseksi on täsmennettävä, että perusteluvelvollisuus liittyy tiiviisti puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaatteeseen ja tehokkaan oikeussuojan takaamiseen. Perusteluvelvollisuuden tarkoituksena on siis mahdollistaa yhtäältä, että niille, joita epäedullinen toimenpide koskee, selviävät sen syyt, jotta he voivat arvioida, onko se perusteltu, ja toisaalta, että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. [15]

60. Puolustautumisoikeudet kuuluvat perusoikeuksiin, jotka ovat erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo. [16] Niiden mukaan asianomaisen on yhtäältä saatava tietoonsa ne seikat, joita on käytetty sitä vastaan sille vastaisen toimen perustelemiseksi. Toisaalta asianomaiselle on annettava mahdollisuus esittää tehokkaasti kantansa kyseisistä seikoista. [17]

61. Tehokkaan oikeussuojan periaate on jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) [18] 6 ja 13 artiklassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklassa. Viimeksi mainitun artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa todetaan seuraavaa:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.”

62. Perusoikeuskirjan 47 artiklaa koskevien selitysten [19] mukaan kyseisen artiklan ensimmäinen kohta perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan. Perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta vastaa puolestaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa vahvistettujen takeiden tasoa samalla, kun sen soveltamisala ulottuu oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia riita-asioita laajemmalle.

63. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämä kysymys liittyy lähinnä tehokkaan oikeussuojan periaatteeseen: SIAC vahvisti tuomioistuinmenettelyssään Secretary of Staten toiveen, ettei ZZ:lle ilmoiteta salassa pidettäviä tietoja, joihin hänen maahantulonsa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kieltävä ja hänet maasta karkottava päätös perustuu. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee siten lähinnä, onko tehokkaan oikeussuojan periaatteen mukaista, että tuomioistuinmenettelyssä, jonka tarkoituksena on tutkia unionin kansalaista

15 — Ks. mm. asia C-550/09, E ja F, tuomio 29.6.2010 (Kok., s. I-6213, 54 kohta).

16 — Ks. mm. asia C-110/10 P, Solvay v. komissio, tuomio 25.10.2011 (Kok., s. I-10439, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 — Ks. mm. yhdistetyt asiat T-439/10 ja T-440/10, Fulmen ja Mahmoudian v. neuvosto, tuomio 21.3.2012, 72 kohta.

18 — Ks. mm. asia C-279/09, DEB, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-13849, 29 kohta).

19 — Ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (EUVL 2007, C 303, s. 17).

koskevan karkottamispäätöksen lainmukaisuus, toimivaltainen kansallinen viranomainen ja toimivaltainen kansallinen tuomioistuin kieltäytyvät direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdan nojalla, luettuna yhdessä SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdan kanssa, ilmoittamasta kyseiselle kansalaiselle olennaista osaa tällaisen toimenpiteen taustalla olevista perusteluista.

64. Käsiteltävässä asiassa on sovellettava perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja sen on ohjattava unionin tuomioistuimen tulkintaa, sillä Secretary of Staten tekemässä päätöksessä, jolla ZZ:lta kielletään maahantulo Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja jolla hänet karkotetaan, sovelletaan direktiiviä 2004/38 ja erityisesti sen 28 artiklan 3 kohdan a alakohtaa, kun oletetaan, että ZZ:lla on oikeus vahvimpaan suojaan karkottamista vastaan.

65. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa, jos näistä rajoituksista säädetään lailla, jos niissä kunnioitetaan kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä ja jos ne suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ovat tarpeen ja vastaavat tosiasiallisesti Euroopan unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

66. Direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdassa mainittu yleisen edun mukainen tavoite on valtion turvallisuuden suojelu. Tämä tavoite voidaan liittää SEU 4 artiklan 2 kohtaan, jossa määrätään seuraavaa:

”– – [Unioni] kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.”

67. Tähän määräykseen liittyen SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määrätään, että ”mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuusetujensa vastaiseksi”.

68. Direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdassa ilmaistaan unionin kansalaisten liikkumisvapauden ja oleskeluoikeuden alalla se, mitä SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdan yleisesti sovellettavassa määräyksessä määrätään. Käsiteltävän asian kannalta onkin ratkaisevaa ymmärtää viimeksi mainitun määräyksen tarkoitus.

69. Asioissa komissio vastaan Suomi, komissio vastaan Ruotsi, komissio vastaan Saksa, komissio vastaan Italia, komissio vastaan Kreikka, komissio vastaan Tanska ja komissio vastaan Italia 15.12.2009 annetut tuomiot [20] tarjoavat tältä osin jonkin verran osviittaa. Näiden tuomioiden taustalla olleissa asioissa Euroopan komissio moitti jäsenvaltioita siitä, että ne olivat virheellisesti vedonneet SEUT 346 artiklaan kieltäytyessään maksamasta tulleja puolustustarvikkeiden ja siviili- ja sotilaskäyttöön tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden tuonnista. Kyseisistä jäsenvaltioista Suomen tasavalta vetosi puolustautumisperusteeseen, jonka mukaan se ei olisi voinut noudattaa yhteisön tullausmenettelyä kyseisten puolustustarvikkeiden tuonnin osalta ilman vaaraa siitä, että keskeisiä turvallisuustietoja olisi joutunut kolmannen osapuolen tietoon. [21]

20 — Asia C-284/05 (Kok., s. I-11705); asia C-294/05 (Kok., s. I-11777); asia C-372/05 (Kok., s. I-11801); asia C-387/05 (Kok., s. I-11831); asia C-409/05 (Kok., s. I-11859); asia C-461/05 (Kok., s. I-11887) ja asia C-239/05 (Kok., s. I-11913).

21 — Edellä alaviitteessä 20 mainittu asia komissio v. Suomi, tuomion 36 kohta. Ks. vastaavasti myös edellä alaviitteessä 20 mainitut asia komissio v. Saksa, tuomion 58 ja 59 kohta; asia komissio v. Kreikka, tuomion 44 ja 45 kohta ja asia komissio v. Tanska, tuomion 42 ja 43 kohta.

70. Unionin tuomioistuin muistutti kyseisissä tuomioissa ensiksi, että vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että vaikka jäsenvaltioiden asiana on toteuttaa niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet, tästä ei kuitenkaan seuraa, että tällaiset toimenpiteet jäävät kokonaan unionin oikeuden soveltamisen ulkopuolelle.[22] Tämän jälkeen se täsmensi, että SEUT 346 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Unionin tuomioistuin totesi, että vaikka kyseisessä artiklassa mainitaan toimenpiteet, jotka jäsenvaltio voi katsoa tarpeellisiksi keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi, ja sellaiset tiedot, joiden ilmaiseminen olisi näiden etujen vastaista, mainittua artiklaa ei kuitenkaan voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa EUT-sopimuksen määräyksistä ainoastaan viittaamalla kyseisiin etuihin.[23] Näin ollen sellaisen jäsenvaltion, joka vetoaa edukseen SEUT 346 artiklaan, on näytettävä toteen tarve turvautua tässä artiklassa määrättyyn poikkeukseen keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi.

71. Mainittujen tuomioiden taustalla olevassa asiayhteydessä unionin tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltioiden on annettava komission käyttöön asiakirjat, jotka ovat tarpeen sen tarkistamiseksi, että unionin omat varat siirretään lainmukaisesti. Unionin tuomioistuin täsmensi, ettei tällainen velvollisuus kuitenkaan estä sitä, että jäsenvaltiot voivat tapauskohtaisesti ja poikkeuksellisesti SEUT 346 artiklan perusteella rajoittaa tietojen antamisen asiakirjan tiettyihin osiin tai kieltäytyä antamasta tietoja ollenkaan.[24]

72. Unionin tuomioistuimen mainituissa tuomioissa tekemästä päättelystä voidaan tehdä useita päätelmiä käsiteltävässä asiassa.

73. Ensinnäkin on selvää, että kun jäsenvaltio vetoaa valtion turvallisuusetuihin, se ei estä unionin oikeuden ja etenkään perusoikeuskirjalla suojattujen perusoikeuksien soveltamista. Pelkästään sillä ei myöskään voida perustella sitä, ettei unionin kansalaiselle ole ilmoitettu jäsenvaltion tekemän häntä koskevan karkotuspäätöksen tai maahantulon kieltävän päätöksen täsmällisiä ja täydellisiä perusteluja.

74. Kun jäsenvaltio haluaa vedota valtion turvallisuusetuihin liittyviin syihin estääkseen sen, että unionin kansalaiselle ilmoitetaan hänen karkottamisensa taustalla olevat yleiseen turvallisuuteen liittyvät syyt, sen on osoitettava kansallisessa tuomioistuimessa, johon karkotuspäätöksestä on valitettu, että direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua poikkeusta on tarpeen soveltaa. Jäsenvaltion on siis esitettävä näyttöä siitä, että ne turvallisuutta koskevat perustellut huolenaiheet, jotka liittyvät niiden tietojen luonteeseen ja lähteisiin, jotka on otettu huomioon kyseisen päätöksen tekemistä varten, puoltavat sitä, ettei perusteluja ilmoiteta lainkaan tai että ne ilmoitetaan vain osittain. Jos tällaista näyttöä ei esitetä, kansallisen tuomioistuimen on aina pidettävä ensisijaisena periaatetta, jonka mukaan unionin kansalaisen karkotuspäätöksen perustana olevat täsmälliset ja täydelliset perustelut on ilmoitettava.

75. Kun kansallinen tuomioistuin arvioi, onko toimivaltaisen kansallisen viranomaisen päätös kieltäytyä ilmoittamasta karkottamistoimenpiteen täsmällisiä ja täydellisiä perusteluja perusteltu, sen on otettava huomioon, että direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua poikkeusta on tulkittava suppeasti.

76. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti on aina pyrittävä ilmoittamaan ne olennaiset väitteet, joiden perusteella unionin kansalaisen todetaan olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle, sen sijaan, ettei perusteluja ilmoiteta lainkaan, edellyttäen, että tiivistelmän laatiminen perusteluista on sovitettavissa yhteen valtion turvallisuuden suojelemisen tarpeen kanssa. Näin ollen yleiseen turvallisuuteen liittyvät perustelut voisi jättää kokonaan ilmoittamatta ainoastaan poikkeustapauksissa.

22 — Ks. näistä tuomioista em. asia komissio v. Suomi, tuomion 45 kohta.

23 — Ibid., tuomion 47 kohta.

24 — Ibid., tuomion 53 kohta.

77. Asianosaisille vastaisen päätöksen perusteluvelvollisuuden noudattamista arvioitaessa on siis otettava huomioon erityisesti tällaisen päätöksen asiayhteys,[25] ja tämän säännön mukaan unionin kansalaisen karkottamisen perusteena olevien yleiseen turvallisuuteen liittyvien syiden ilmoittamista kyseiselle kansalaiselle voidaan mukauttaa valtion turvallisuuteen liittyvien pakottavien syiden perusteella. Mukautusasteikon ääripäissä ovat täsmällisten ja täydellisten perustelujen ilmoittaminen sekä perustelujen ilmoittamatta jättäminen valtion turvallisuusetujen niin edellyttäessä, ja asteikon keskivälille sijoittuu perustelujen ilmoittaminen tiivistelmän muodossa.

78. Mielestäni on välttämättä oltava mahdollista jättää ilmoittamatta ne yleiseen turvallisuuteen liittyvät syyt, joihin unionin kansalaisen karkottamispäätös perustuu, silloin, kun pelkkä tätä kansalaista vastaan esitettyjen olennaisten väitteiden ilmoittaminen voi vaarantaa valtion turvallisuuden ja etenkin ne jäsenvaltioiden turvallisuutta koskevat perustellut huolenaiheet, jotka liittyvät niiden tietojen luonteeseen ja lähteisiin, jotka on otettu huomioon kyseisen päätöksen tekemistä varten.

79. Vaikka tällainen mahdollisuus on olemassa ainoastaan poikkeustapauksissa, se on säilytettävä direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdan tulkinnan yhteydessä, sillä muuten SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohta menettäisi suurelta osin tehokkaan vaikutuksensa.

80. Täsmennän myös, että vaikka jäsenvaltioiden ei pidä sopimattomalla tavalla rajoittaa unionin kansalaisten liikkumisvapautta, vastaavasti ei voi myöskään olla niin, että näihin jäsenvaltioihin kohdistuvat puolustautumisoikeuksien kunnioittamista ja tehokasta oikeussuojaa koskevat velvoitteet saavat ne luopumaan toteuttamasta asianmukaisia toimenpiteitä yleisen turvallisuuden varmistamiseksi. Tästä on pidettävä mielessä, että vaikka unionin on SEU 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti tarjottava kansalaisilleen alue, jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, sen tavoitteena on myös varmistaa turvallisuuden alue, jolla rikollisuus ehkäistään ja torjutaan. Näin ollen ei voida väittää, kuten jotkut ovat käsiteltävän menettelyn aikana tehneet, että kun jäsenvaltio katsoo, että perustelujen olennaisen sisällön ilmoittaminen on vastoin valtion turvallisuusetuja, sillä on ainoana vaihtoehtona joko panna karkotus täytäntöön ja ilmoittaa sen perusteena olevat yleiseen turvallisuuteen liittyvät syyt tai yksinkertaisesti luopua kyseisen henkilön karkottamisesta. Toisin sanoen kieltäydyn hyväksymästä sellaisen yleisen ja systemaattisen perustelujen ilmoittamisvelvollisuuden olemassaoloa, joka voisi tietyissä tapauksissa saada jäsenvaltiot luopumaan toimenpiteistä, joiden ne ovat tuomioistuinvalvonnassa todenneet olevan välttämättömiä yleisen turvallisuuden suojelun kannalta.

81. Edellä esitetyn perusteella katson, että direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan ja SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että siinä sallitaan jäsenvaltion poikkeustapauksissa vastustaa sitä, että unionin kansalaiselle ilmoitetaan hänen karkottamispäätöksensä perusteena olevat yleiseen turvallisuuteen liittyvät perustelut yksityiskohtaisesti tai tiivistelmänä, kun tämä on asianmukaisesti perusteltu valtion turvallisuuden suojelemisen tarpeella ja tapahtuu kansallisen tuomioistuimen valvonnassa.

82. Tällaisen vastauksen perusteella ei kuitenkaan pystytä löytämään oikeaa tasapainoa yhtäältä valtion turvallisuusetujen ja toisaalta unionin kansalaisten menettelyllisten oikeuksien välillä.

83. Jotta direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdasta johtuvaa poikkeusta soveltamalla puolustautumisoikeuksille ja tehokkaalle oikeussuojalle aiheutuva haitta on yhteensopiva perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, sitä on kompensoitava riittävillä menettelyllisillä mekanismeilla, joilla voidaan taata menettelyn oikeudenmukaisuuden tyydyttävä taso. Ainoastaan tällä edellytyksellä voidaan katsoa, että unionin kansalaisten menettelyllisille oikeuksille aiheutettu haitta on oikeassa suhteessa jäsenvaltion tavoitteeseen suojata olennaisia turvallisuusetujaan.

25 — Ks. mm. asia C-309/10, Agrana Zucker, tuomio 28.7.2011 (Kok., s. I-7333, 35 kohta).

84. Direktiivissä 2004/38 ei säädetä tällaisista menettelyllisistä mekanismeista, joten jäsenvaltioiden tehtävänä on menettelyllisen itsemääräämisoikeuden mukaisesti ottaa ne käyttöön.

85. Päätös siitä, onko unionin kansalaiselle kuuluvan oikeuden tehokkaaseen oikeussuojaan ja valtion turvallisuuteen liittyvien pakottavien syiden välinen oikea tasapaino taattu, on siis lopulta aina tehtävä tapauskohtaisesti siinä menettelyllisessä asiayhteydessä, jossa jäsenvaltio on vedonnut direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun poikkeukseen.

86. Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, on selvitettävä, sisältääkö kyseessä oleva kansallinen menettely ”sellaisten keinojen käytön, joiden avulla voidaan sovittaa yhteen yhtäältä turvallisuutta koskevat perustellut huolenaiheet, jotka liittyvät tietojen luonteeseen ja lähteisiin, ja toisaalta tarve myöntää yksityiselle se, että häneen sovelletaan riittävässä määrin menettelysääntöjä”. [26]

87. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan käyttöön ottama järjestelmä perustuu karkottamispäätösten ja maahantulokieltojen muodon ja sisällön tuomioistuinvalvontaan, jonka suorittaa SIAC. Kun Secretary of State vetoaa tiettyjen tietojen salassapidon tarpeeseen, SIAC voi selvittää, onko näiden tietojen ilmoittamatta jättäminen tarpeen. Sillä on tätä tarkoitusta varten käytettävissään kaikki tosiseikat ja todisteet, joihin Secretary of State on perustanut päätöksensä. Jos näiden tosiseikkojen ja todisteiden tutkimisen jälkeen ilmenee, että kyseiset tiedot on välttämätöntä jättää ilmoittamatta, asiasta annetaan sekä julkinen ratkaisu että salassa pidettävä ratkaisu, jonka sisältöä ei ilmoiteta valittajalle eikä hänen edustajalleen.

88. Tuomioistuinvalvonta kattaa sekä karkottamistoimenpiteen perusteltavuuden että tiettyjen tietojen salassapidon tarpeen, ja tätä menettelyllistä kokonaisuutta täydentää vielä ”erityisasianajajan” nimittäminen tietyissä kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa. Kun siten kansalliseen turvallisuuteen liittyvät syyt edellyttävät, että tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu, käsittelee asian suljetuin ovin ilman kyseessä olevan henkilön ja hänen edustajansa läsnäoloa, nimetyn erityisasianajajan tehtävänä on edustaa menettelyssä kyseisen henkilön etuja. Tästä näkökulmasta hänen tehtävänään on pyrkiä siihen, että mahdollisimman suuri osa valittajaa vastaan esitetyistä tiedoista ilmoitetaan valittajalle, ja arvioida salassa pidettävien tietojen merkityksellisyyttä.

89. Yhdistyneen kuningaskunnan menettelyllisen itsemääräämisoikeutensa nojalla käyttöön ottama järjestelmä täyttää mielestäni ne edellytykset, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vahvistanut oikeuskäytännössään, joka koskee ulkomaalaisten karkottamisen tai maahantulokiellon yhteydessä annettavia menettelyllisiä takeita. Nämä menettelylliset takeet johtuvat tapauskohtaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 ja 13 artiklasta [27] sekä Strasbourgissa 22.11.1984 allekirjoitetun, Euroopan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen lisäpöytäkirjan nro 7 (jäljempänä lisäpöytäkirja nro 7) 1 artiklasta. [28]

26 — Ks. asia Chalal v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.11.1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-V, 131 kohta. Ks. myös varojen jäädyttämistä koskevista yhteisön toimenpiteistä yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.9.2008 (Kok., s. I-6351, 344 kohta).

27 — Ks. mm. asia Al-Nashif v. Bulgaria, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.6.2002; asia Raza v. Bulgaria, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.2.2010; asia Kaushal ym. v. Bulgaria, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.9.2010 ja asia Liu v. Venäjä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.7.2011.

28 — Ks. mm. asia Kaya v. Romania, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.10.2006; asia C.G. ym. v. Bulgaria, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.4.2008 ja asia Geleri v. Romania, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.2.2011. Vaikka lisäpöytäkirjaa nro 7 ei sovelleta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, mielestäni siihen liittyvä oikeuskäytäntö on täydellisyyden vuoksi mainittava.

90. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että tapauksissa, joissa karkottamistoimenpide voi loukata ulkomaalaisen oikeutta perhe-elämään, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa, luettuna yhdessä sen 8 artiklan kanssa, määrätään, että jäsenvaltioiden on annettava kyseiselle henkilölle mahdollisuus hakea tehokkaasti muutosta toimenpiteeseen ja saada kaikki toimenpiteen merkitykselliset seikat tutkittua perusteellisesti riittävine menettelyllisine takeineen tuomioistuimessa, jolla on riittävät takeet riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. [29]

91. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo, että kun karkottamisesta on määrätty kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, tietyt menettelylliset rajoitukset voivat olla tarpeen sen varmistamiseksi, ettei tietoja paljasteta kansallisen turvallisuuden vastaisesti, ja riippumaton tuomioistuin, jossa karkottamispäätöksestä haetaan muutosta, voi joutua antamaan laajan harkintavallan asiassa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin toteaa kuitenkin myös, ettei tällaisilla rajoituksilla voida missään tapauksessa perustella kaiken muutoksenhaun kieltämistä tilanteessa, jossa toimivaltainen kansallinen viranomainen päättää vedota kansallisen turvallisuuden käsitteeseen. [30]

92. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tarkastelee karkottamistoimenpiteiden yhdenmukaisuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan kanssa konkreettisesti ottamalla ensinnäkin huomioon edellytyksen, jonka mukaan tehokkaan oikeussuojan takaaminen edellyttää jopa kansallisen turvallisuuden vaarantumiseen vedottaessa, että riippumattomalle muutoksenhakutuomioistuimelle ilmoitetaan ne perustelut, joihin valituksenalainen päätös perustuu, vaikka ne eivät olisi julkisia. Tällä tuomioistuimella on oltava toimivalta hylätä toimivaltaisen kansallisen viranomaisen arvio, jonka mukaan kansallinen turvallisuus on uhattuna, jos se pitää arviota mielivaltaisena tai virheellisenä. Lisäksi on noudatettava tietynlaista kontradiktorista menettelyä, joka toteutetaan tarvittaessa sellaisen erityisedustajan välityksellä, josta on tehty luotettavuusselvitys. Riippumattoman tuomioistuimen on myös tutkittava, loukkaako valituksenalainen toimenpide asianosaisen oikeutta perhe-elämään, ja jos loukkaa, onko yleisen edun ja yksilön oikeuksien välille löydetty oikea tasapaino. [31]

93. On huomattava, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kannalta erikseen tarkasteltuna Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellyttämät menettelylliset takeet ovat olennaisesti samat. [32]

94. Lisäpöytäkirjassa nro 7 olevasta 1 artiklasta on vielä todettava, etteivät siinä tarkoitetut takeet olennaisesti eroa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 ja 13 artiklasta johtuvista takeista, joten 8 ja/tai 13 artiklan rikkomisen toteaminen vaikuttaa tarkoittavan automaattisesti lisäpöytäkirjassa nro 7 olevan 1 artiklan rikkomista. [33]

95. Edellä mainitsemissani asioissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että kansalliset elimet eivät suorittaneet lainkaan tuomioistuinvalvontaa tai valvonta oli täysin muodollista, sillä näillä elimillä ei joko ollut käytössään riittäviä tietoja sen selvittämiseksi, oliko väitteiden, joiden mukaan valittaja oli vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle, todettu pitävän paikkansa [34] tai niillä ei mielestään ollut toimivaltaa suorittaa tällaista valvontaa. [35]

29 — Ks. mm. em. asia Al-Nashif v. Bulgaria, tuomion 133 kohta; em. asia C.G. ym. v. Bulgaria, tuomion 56 kohta; em. asia Kaushal ym. v. Bulgaria, tuomion 35 kohta ja em. asia Liu v. Venäjä, tuomion 99 kohta.

30 — Ks. mm. em. asia Al-Nashif v. Bulgaria, tuomion 136 ja 137 kohta; em. asia C.G. ym. v. Bulgaria, tuomion 57 kohta ja em. asia Kaushal ym. v. Bulgaria, tuomion 36 kohta.

31 — Ks. mm. em. asia Al-Nashif v. Bulgaria, tuomion 137 kohta; em. asia C.G. ym. v. Bulgaria, tuomion 57 kohta; em. asia Kaushal ym. v. Bulgaria, tuomion 36 kohta ja em. asia Liu v. Venäjä, tuomion 99 kohta.

32 — Ks. mm. em. asia Al-Nashif v. Bulgaria, tuomion 123 kohta; em. asia C.G. ym. v. Bulgaria, tuomion 40 kohta; em. asia Kaushal ym. v. Bulgaria, tuomion 29 kohta ja em. asia Liu v. Venäjä (tuomion 87 ja 88 kohta).

33 — Ks. alaviitteessä 28 mainittu oikeuskäytäntö.

34 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 28 mainittu asia C.G. ym. v. Bulgaria, tuomion 47 kohta.

35 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Raza v. Bulgaria, tuomion 54 kohta ja edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Liu v. Venäjä, tuomion 89 ja 91 kohta.

96. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin edellyttää ennen kaikkea, että karkottamistoimenpiteisiin on sovellettava riippumatonta ja tiukkaa tuomioistuinvalvontaa. Valvonta on lisäksi toteutettava menettelyssä, jolla tavalla tai toisella turvataan kontradiktorisen käsittelyn noudattaminen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin viittaa tässä yhteydessä mahdollisuuteen nimetä erityisedustaja, josta on tehty luotettavuusselvitys.

97. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tietyissä asioissa kiinnittänyt huomiota myös siihen, ettei valittajille ollut ilmoitettu tosiseikkoja, joista heitä moitittiin,[36] mutta tämä seikka ei nähdäkseni ole ratkaiseva sen selvittämisessä, ovatko he saaneet riittävät takeet mielivaltaisuutta vastaan. Mainituissa asioissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 ja 13 artiklan rikkomisen toteaminen johtuu nähdäkseni nimittäin siitä, ettei sitä, ettei valittajille ollut ilmoitettu seikkoja, joista heitä moitittiin, ollut kompensoitu sen paremmin kansalliselle turvallisuudelle aiheutuneen uhan todellisuutta koskevalla riippumattomalla ja tiukalla tuomioistuinvalvonnalla kuin aidosti kontradiktorisen menettelyn käyttöön otollakaan.

98. Kun otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tällä tavoin määrittelemä karkottamistoimenpiteisiin ja maahantulokieltoihin sovellettavia menettelyllisiä takeita koskeva vähimmäistaso, mielestäni Yhdistyneessä kuningaskunnassa käyttöön otetulla menettelyllisellä järjestelmällä voidaan tarkastellulla alalla varmistaa oikea tasapaino yhtäältä unionin kansalaisen menettelyllisiin oikeuksiin liittyvien etujen ja toisaalta valtion turvallisuusetujen välillä.

99. Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on täsmentänyt Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevissa asioissa, SIAC on täysin riippumaton tuomioistuin, jolle ilmoitetaan kaikki ne tosiseikat, joista karkottamistoimenpiteen kohteena olevaa henkilöä moititaan ja jolla on täysi toimivalta peruuttaa tällainen toimenpide, jos kyseisen henkilön kansalliselle turvallisuudelle aiheuttamaa uhkaa ei näytetä asianmukaisesti toteen. SIAC tutkii tätä varten kaiken merkityksellisen sekä salassa pidettävän että julkisen todistusaineiston ja pitää huolen, ettei mitään tietoa salata valittajalta aiheettomasti.[37] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut myös, että erityisasianajajille myönnetty oikeus kuulustella todistajia salassapidon tarpeesta ja pyytää lainkäyttövirkamiehiltä lisätietoja, voi olla eräänlainen lisätae,[38] joka vähentää niiden virheiden mahdollisuutta, joita SIAC voisi tehdä tukeutuessaan salassa pidettävään todistusaineistoon.[39]

100. Edellä esitetyn perusteella ja kun otetaan huomioon jäsenvaltioille annettava harkintavalta niiden menettelyä koskevien takeiden määrittelyssä, joilla varmistetaan kyseessä olevien eri etujen välinen tasapaino, mielestäni Yhdistyneen kuningaskunnan käyttöön ottamat menettelysäännöt tarjoavat kansalliselle tuomioistuimelle tarvittavat välineet, joilla se voi taata menettelyn riittävän oikeudenmukaisuuden.

101. Tästä on täsmennettävä, että jos periaatteena on edelleen ilmoittaa unionin kansalaisten maahantulokieltoa ja karkottamista koskevien päätösten perustelut täsmällisesti ja täydellisesti, kansallisen tuomioistuimen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti turvauduttava kaikkiin käytössään oleviin menettelyllisiin välineisiin mukauttaakseen yleiseen turvallisuuteen liittyvien syiden ilmoittamisen tason valtion turvallisuuteen liittyviin vaatimuksiin.

102. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin tulkitsee direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan ja SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdan kanssa, siten, että siinä sallitaan jäsenvaltion poikkeustapauksissa vastustaa sitä, että unionin kansalaiselle ilmoitetaan hänen karkottamispäätöksensä perusteena olevia

36 — Ks. mm. em. asia C.G. ym. v. Bulgaria, tuomion 46 ja 60 kohta ja em. asia Liu v. Venäjä, tuomion 90 kohta.

37 — Ks. vastaavasti asia A. ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.2.2009 (219 kohta) ja asia Othman (Abu Qatada) v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.1.2012 (220 kohta).

38 — Ks. em. asia A. ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 219 kohta.

39 — Ks. em. asia Othman (Abu Qatada) v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 223 kohta.

yleiseen turvallisuuteen liittyviä perusteluja yksityiskohtaisesti tai tiivistelmänä, kun tämä on asianmukaisesti perusteltu valtion turvallisuuden tarpeella ja tapahtuu kansallisen tuomioistuimen valvonnassa, kunhan kansallinen prosessioikeus sisältää sellaisia menetelmiä, joiden avulla voidaan sovittaa yhteen yhtäältä turvallisuutta koskevat perustellut huolenaiheet, jotka liittyvät niiden tietojen luonteeseen ja lähteisiin, jotka on otettu huomioon kyseessä olevan päätöksen tekemistä varten, ja toisaalta tarve myöntää yksityiselle se, että häneen sovelletaan riittävässä määrin menettelysääntöjä. Kansallisen tuomioistuimen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti turvauduttava kaikkiin käytössään oleviin menettelyllisiin välineisiin mukauttaakseen yleiseen turvallisuuteen liittyvien syiden ilmoittamisen tason valtion turvallisuuteen liittyviin vaatimuksiin.

103. Toisin kuin ZZ, komissio ja EFTAn valvontaviranomainen väittävät, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellä mainitussa asiassa A. ym. vastaan Yhdistynyt kuningaskunta antama tuomio ei nähdäkseni mukauta edellä kuvattua menettelyllisten takeiden tasoa, jota noudatetaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä tehtyihin unionin kansalaisten maahantulokieltoa tai karkottamista koskeviin päätöksiin. Tarkemmin sanottuna tämä tuomio ei mielestäni johda siihen, että tällä alalla olisi sovellettava periaatetta, jonka mukaan näille henkilöille on poikkeuksetta ilmoitettava ainakin niiden yleiseen turvallisuuteen liittyvien perustelujen olennainen sisältö, joihin heitä vastaan on vedottu, silloinkin, kun ilmoittaminen on ristiriidassa valtion turvallisuuteen liittyvien vaatimusten kanssa.

104. Mielestäni on ratkaisevaa täsmentää aivan aluksi, että kyseisen tuomion erikoisuutena on, että siinä vahvistetaan edellytykset Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen noudattamiselle terrorismista epäiltyjen ulkomaalaisten vangitsemisen alalla. Siinä oli kyse Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännöstä, jossa sallittiin tällaisten henkilöiden pitäminen vangittuna ilman oikeudenkäyntiä määrittämättömän ajan henkilön karkottamista odoteltaessa.

105. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappale on erityismääräys sen 13 artiklan yleisempiin vaatimuksiin verrattuna.[40] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen soveltamisen yhteydessä, että salassa pidettävien tietojen käyttö voi osoittautua välttämättömäksi, kun kyseessä on kansallinen turvallisuus, ja täsmentänyt, ettei tämä tarkoita, ettei kansallista tuomioistuinvalvontaa sovelleta lainkaan kansallisiin viranomaisiin, jos nämä väittävät asian liittyvän kansalliseen turvallisuuteen ja terrorismiin.[41]

106. Edellä mainitussa asiassa A. ym. vastaan Yhdistynyt kuningaskunta antamassaan tuomiossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa lähtökohdaksi toteamuksen, jonka mukaan, ”kun otetaan huomioon valittajien pitkäaikaisen vapaudenriiston – joka tuolloin vaikutti voivan kestää loputtomiin – syy ja sen dramaattiset vaikutukset valittajille kuuluviin perusoikeuksiin, [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 5 artiklan 4 kappaleesta johtuvien takeiden on olennaisilta osin vastattava [sen] 6 artiklan 1 kappaleen rikosoikeudellisia takeita”.[42]

107. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee rikosasioissa noudatettavista edellytyksistä, että ”[Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 6 artiklassa taattu oikeus oikeudenmukaiseen rikosoikeudenkäyntiin käsittää oikeuden tutustua kaikkiin syyttäjäviranomaisten hallussa oleviin merkityksellisiin todisteisiin, sekä henkilön puolesta että häntä vastaan puhuviin todisteisiin”.[43] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo kuitenkin, että ”toisinaan voi yleisen edun nimissä olla tarpeen salata joitakin todisteita puolustukselta”.[44] Se on todennut tästä, että oikeus saada tutustua

40 — Ks. mm. em. asia Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 126 kohta ja em. asia A. ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 202 kohta.

41 — Ks. em. asia Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 131 kohta.

42 — Ks. em. asia A. ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 217 kohta.

43 — Ibid., tuomion 206 kohta.

44 — Ibid.

merkityksellisiin todisteisiin ei ole absoluuttinen [45] ja että ”oikeutta täysin kontradiktoriseen menettelyyn voidaan rajoittaa siinä määrin kuin tämä on ehdottoman välttämätöntä kansallisen turvallisuuden, poliisiviranomaisten rikostutkintamenetelmien salassapidon tarpeen tai kolmannen osapuolen perusoikeuksien suojan kaltaisen tärkeän yleisen edun suojelemiseksi”. [46] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, että ”jos syytetylle halutaan taata oikeudenmukainen oikeudenkäynti, puolustukselle hänen oikeuksiensa rajoittamisesta aiheutuvat vaikeudet on voitava kompensoida riittävästi lainkäyttöviranomaisissa noudatetulla menettelyllä”. [47] Tällöin se tutkii, onko kokonaisuudessaan tarkasteltu menettely oikeudenmukainen [48] tai ”voidaanko olemassa olevilla kompensoivilla toimenpiteillä korjata menettelyn osittainen kontradiktorisuuden puute”. [49] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korosti vielä, ettei tuomitseminen voi perustua ainoastaan tai ratkaisevassa määrin sellaisiin salassa pidettäviin todisteisiin, joiden sisältöä ei ole missään menettelyn vaiheessa ilmoitettu syytetylle tai tämän edustajalle. [50]

108. Edellä mainitussa asiassa A. ym. vastaan Yhdistynyt kuningaskunta antamassaan tuomiossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin sovelsi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen yhteydessä takeita, jotka vastasivat olennaisilta osin saman sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen rikosoikeudellisia takeita, ja totesi olevan oleellista, että ”jokaiselle valittajalle toimitetaan mahdollisimman paljon tietoa heitä vastaan puhuvista väitteistä ja todisteista, jotka on otettu huomioon, vaarantamatta kansallista turvallisuutta ja kolmansien osapuolten turvallisuutta”. [51] Sen mukaan on niin, että ”jos kaikkia kyseisiä tietoja ei voida ilmaista, [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 5 artiklan 4 kappaleen noudattaminen edellyttää, että tällaisesta rajoittamisesta aiheutuvat vaikeudet on kompensoitava siten, että kukin asianomainen pystyy tehokkaasti kiistämään häntä vastaan esitetyt väitteet”. [52]

109. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tarkasteli SIAC:tä koskevassa laissa säädettyä menettelyä näiden vaatimusten valossa ja korosti, että ”SIAC:llä oli parhaat mahdollisuudet valvoa, ettei tietoja salata pidätetyiltä aiheettomasti” [53] ja että erityisasianajajilla oli ”tärkeä tehtävä”, [54] minkä jälkeen se totesi, että ”erityisasianajajat pystyivät suoriutumaan tärkeästä tehtävästään tehokkaasti ainoastaan, jos pidätetyille oli annettu riittävästi tietoa heitä vastaan esitetyistä väitteistä, niin että he pystyivät antamaan tehokkaat ohjeet erityisasianajajalleen”. [55] Se katsoi myös, että ”tapauksissa, joissa julkiset tiedot käsittävät ainoastaan yleisiä väitteitä ja joissa SIAC hyväksyy todistuksen antamisen tai jatkaa asianomaisten vapaudenriistoa ainoastaan tai suuressa määrin salassa pidettävien todisteiden perusteella, tämä ei ole noudattanut [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 5 artiklan 4 kappaletta”. [56]

110. On totta, että jos pääasiaa tarkastellaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleessa vahvistettujen edellytysten näkökulmasta, menettelyn ei juurikaan voida todeta olevan oikeudenmukainen. On nimittäin kiistatonta, että ZZ on saanut vain vähän tietoa häntä vastaan esitetyistä väitteistä ja että karkottamisen perusteena olevat olennaiset syyt on pidetty salassa koko SIAC:n menettelyn ajan. SIAC on itse myöntänyt, että se katsoi ainoastaan salassa pidettävässä

45 — Ks. mm. asia Jaspers v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.2.2000 (52 kohta) ja asia Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.5.2010 (187 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 — Ks. mm. em. asia A. ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 205 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

47 — Ibid.

48 — Ibid., tuomion 208 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

49 — Ibid., tuomion 207 kohta.

50 — Ibid., tuomion 206–208 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

51 — Ibid., tuomion 218 kohta.

52 — Ibid.

53 — Ibid., tuomion 219 kohta.

54 — Ibid., tuomion 220 kohta.

55 — Ibid.

56 — Ibid.

ratkaisussa selitettyjen syiden perusteella, että ZZ:n oma käyttäytyminen muodosti todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan, joka vaikutti johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun eli yleiseen turvallisuuteen, ja että tämä uhka oli painavampi kuin hänen ja hänen perheensä oikeus perhe-elämään Yhdistyneessä kuningaskunnassa. [57]

111. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa ei kuitenkaan mielestäni edellytetä, että karkottamistoimenpiteiden riitauttamiseen olisi analogisesti sovellettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen perustuvien rikosoikeudellisten takeiden kaltaisia yhtä tiukkoja takeita. Mielestäni on perusteltua, että vaatimukset, joiden nojalla menettelyä voidaan pitää oikeudenmukaisena, voivat vaihdella valituksenalaisen päätöksen ja asian tosiseikkojen mukaan. [58] On siis ymmärrettävää, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on noudattanut vapaudenriistoa koskevissa tilanteissa korkeampaa menettelyllisten oikeuksien tasoa kuin mitä se on soveltanut arvioidessaan karkottamispäätösten yhteensopivuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 ja 13 artiklan kanssa. On lisäksi huomattava, että edellä mainitussa asiassa Othman (Abu Qatada) vastaan Yhdistynyt kuningaskunta antamassaan tuomiossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi selvästi, että sen edellä mainitussa asiassa A. ym. vastaan Yhdistynyt kuningaskunta antamassaan tuomiossa noudattamaa päättelyä ei voida soveltaa yleisesti, mikä osoittaa, että saman kansallisen oikeudenkäyntimenettelyn oikeudenmukaisuutta voidaan arvioida eri tavoin sen mukaan, mikä on kyseisen arvioinnin asiayhteys. [59]

112. Huomautan myös samalla, kun korostan sovellettavan menettelyä koskevien takeiden tason vaihtelevan asiayhteyden mukaan, että pääasiassa kyseessä olevan kansallisen menettelyjärjestelmän erityispiirteiden sekä sen vuoksi, että käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee unionin kansalaisten liikkumisvapautta ja oleskeluoikeutta, käsiteltävään asiaan ei voida soveltaa analogisesti päättelyä, jota yhteisöjen tuomioistuin noudatti edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio antamassaan tuomiossa. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti mainitussa tuomiossa puolustautumisoikeuksien ja tehokkaan oikeussuojan alalla varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskeviin toimenpiteisiin liittyviä edellytyksiä siinä menettelyllisessä asiayhteydessä, jossa tällaisia toimenpiteitä toteutetaan. Tästä huolimatta on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin korosti kyseisessä tuomiossa, että ”turvallisuuteen ja yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisten suhteiden hoitamiseen liittyvät pakottavat näkökohdat voivat olla esteenä sille, että asianomaisille annettaisiin tiedoksi tietyt seikat”. [60]

113. Seuraavaksi vastaan EFTAn valvontaviranomaisen esittämään väitteeseen siitä, että olisi epäjohdonmukaista, että House of Lordsin oikeuskäytännön [61] perusteella henkilö, josta on annettu terrorismin torjunnasta vuonna 2005 annetun lain (Prevention of Terrorism Act 2005) mukainen ”control order”, voi saada tietoonsa häntä vastaan esitetyt olennaiset väitteet, kun taas unionin kansalainen, josta on tehty karkottamispäätös, ei voisi näitä tietoja saada.

114. Kuten edellä totesin, yleiseen turvallisuuteen liittyvien syiden ilmoittamisen taso vaihtelee mielestäni sen mukaan, missä menettelyllisessä yhteydessä valituksenalainen päätös on tehty ja millaisia kyseiset toimenpiteet ovat. ”Control order” tarkoittaa toimenpidettä, jolla rajoitetaan terrorismista epäiltyjen henkilöiden vapautta eri tavoin, esimerkiksi epäiltyjen asuinpaikan,

57 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia ZZ v. Secretary of State for the Home Department, tuomion 20 kohta. Totean kuitenkin, että julkinen ratkaisu sisältää jo joitakin vakavia väitteitä, joihin ZZ on voinut vastata menettelyn aikana. Siitä ilmenee, että valittajan tietoon saatetuissa päätelmissä tämän väitetään osallistuneen Groupe islamique armé (GIA) -verkoston toimintaan ja terroritoimintaan. Tarkemmin sanottuna on käynyt ilmi, että hän omisti joitakin esineitä, joita löydettiin tunnetun ääriliikkeen jäsenen Belgiasta vuokraamista tiloista, joista löydettiin myös mm. aseita ja ammuksia. Asiakirjoista ilmenee lisäksi, että valittaja on esittänyt kantansa muista väitteistä, jotka koskevat mm. yhteydenpitoa tiettyihin nimettyihin henkilöihin ja heidän tukemistaan sekä suurten rahamäärien hallussapitoa.

58 — Ks. vastaavasti em. asia Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 189 kohta.

59 — Ks. em. asia Othman (Abu Qatada) v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 223 kohta.

60 — Tuomion 342 kohta.

61 — Asia Secretary of State for the Home Department v. AF ym. [2009] UKHL 28, saatavilla seuraavasta internetosoitteesta: http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2009/28.html.

liikkumisen, yhteydenpidon ja viestintävälineiden käytön osalta. Nämä toimenpiteet voivat tiukimmillaan vaikuttaa lähes samalla tavoin kuin vapaudenriistotoimenpiteet. ”Control order” on siis erityistoimenpide, jota ei mielestäni voida verrata direktiivin 2004/38 nojalla tehtyyn karkottamispäätökseen. Joka tapauksessa on niin, että pelkästään se, että kansallinen tuomioistuin katsoo aiheelliseksi ulottaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellä mainitussa asiassa A. ym. vastaan Yhdistynyt kuningaskunta antamassa tuomiossa määrittelemän menettelyllisten takeiden tason koskemaan muita kuin vapaudenriistotoimenpiteitä sovellettaessa terrorismitoiminnan torjumisesta annettua kansallista lainsäädäntöä, ei sellaisenaan voi vaikuttaa siihen menettelyllisten vaatimusten tasoon, joka unionin oikeuden täytäntöönpanon yhteydessä mielestäni seuraa direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdasta, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan ja SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdan kanssa.

IV Ratkaisuehdotus

115. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Court of Appealin (England & Wales) (Civil Division) esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 30 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ja SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että siinä jäsenvaltion sallitaan poikkeustapauksissa vastustaa sitä, että unionin kansalaiselle ilmoitetaan hänen karkottamispäätöksensä perusteena olevat yleiseen turvallisuuteen liittyvät syyt yksityiskohtaisesti tai tiivistelmänä, kun tämä on asianmukaisesti perusteltu valtion turvallisuuden suojelemisen tarpeella ja tapahtuu kansallisen tuomioistuimen valvonnassa, kunhan kansallinen prosessioikeus sisältää sellaisia menetelmiä, joiden avulla voidaan sovittaa yhteen yhtäältä turvallisuutta koskevat perustellut huolenaiheet, jotka liittyvät niiden tietojen luonteeseen ja lähteisiin, jotka on otettu huomioon kyseessä olevan päätöksen tekemistä varten, ja toisaalta tarve myöntää yksityiselle se, että häneen sovelletaan riittävässä määrin menettelysääntöjä.

Kansallisen tuomioistuimen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti turvauduttava kaikkiin käytössään oleviin menettelyllisiin välineisiin mukauttaakseen yleiseen turvallisuuteen liittyvien syiden ilmoittamisen tason valtion turvallisuuteen liittyviin vaatimuksiin.