Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 12 september 2012 [1]

Mål C-300/11

ZZ
mot
Secretary of State for the Home Department

(begäran om förhandsavgörande från Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Förenade kungariket))

”Direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier — Beslut att neka en unionsmedborgare tillträde till en medlemsstat av hänsyn till allmän säkerhet — Skyldighet att underrätta vederbörande om skälen till detta beslut — Ett utlämnande av uppgifter som strider mot statens säkerhetsintressen — Rätt till ett effektivt domstolsskydd”

1. Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 30.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG. [2]

2. Begäran har framställts i ett mål mellan ZZ och Secretary of State for the Home Department (nedan kallad Secretary of State) avseende Secretary of States beslut att neka ZZ tillträde till Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland av hänsyn till allmän säkerhet samt att utvisa honom.

3. I förevarande mål, i vilket domstolen har uppmanats att avgöra i vilken omfattning en medlemsstat med hänvisning till statens säkerhetsintressen kan neka en unionsmedborgare att till denne lämna ut information om de hänsyn till allmän säkerhet som ligger till grund för medlemsstatens beslut att utvisa honom, uppkommer den svåra frågan om en riktig avvägning mellan medlemsstatens behov att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen, å ena sidan, och de garanterade processuella rättigheter som unionsmedborgare åtnjuter, å andra sidan.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 158, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – *Unionsrätten*

4. I artikel 27.1 och 27.2 i rådets direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

”1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn skall inte accepteras.”

5. Artikel 28.2 och 28.3 i direktivet har följande lydelse:

”2. Den mottagande medlemsstaten får inte fatta beslut om utvisning av unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som har permanent uppehållsrätt på dess territorium, utom i de fall det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

3. Beslut om utvisning av unionsmedborgare får inte fattas, utom om beslutet grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet såsom de definieras av medlemsstaterna, om de

a) har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren, ...”

6. I artikel 30.1 och 30.2 i direktivet regleras följande:

”1. Varje beslut som fattas i enlighet med artikel 27.1 skall skriftligen delges de berörda på sådant sätt att de kan förstå beslutets innehåll och följder.

2. De berörda ska ges exakt och fullständig information om de hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa som ligger till grund för ett beslut som gäller dem, såvida detta inte strider mot statens säkerhetsintressen.”

7. Med avseende på rättssäkerhetsgarantier föreskrivs följande i artikel 31 i direktiv 2004/38:

”1. De berörda personerna skall ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut mot dem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

…

3. Domstolsprövningen skall göra det möjligt att granska beslutets laglighet samt de fakta och omständigheter som ligger till grund för den föreslagna åtgärden. Den skall även garantera att beslutet inte är oproportionerligt, särskilt med hänsyn till kraven i artikel 28.

4. Medlemsstaterna får vägra den berörda personen tillträde till sitt territorium fram till domstolsprövningen, men de får inte hindra denne från att personligen försvara sig vid rättegången, utom om dennes närvaro kan orsaka allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet eller när överklagandet eller omprövningen gäller återreseförbud.”

B – *Engelsk rätt*

1. Tillträde och beslut att neka tillträde till Förenade kungariket

8. Direktiv 2004/38 införlivas med nationell rätt genom 2006 års förordning om invandring (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006) (nedan kallad förordningen om invandring). I regulation 11.1 och 11.5 i förordningen om invandring anges följande.

”1. En [medborgare i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)] ska tillåtas inresa till Förenade kungariket om han vid ankomst uppvisar en giltig identitetshandling eller pass som utvisar nationalitet och som utfärdats av en annan EES-stat.

…

5. Denna regulation är emellertid tillämplig med förbehåll för regulation 19.1 ...”

9. I regulation 19.1 i samma förordning, med rubriken ”Förbud mot tillträde till Förenade kungariket och utvisning”, stadgas följande:

”En person ska inte ha rätt att resa in i Förenade kungariket med stöd av artikel 11 om det är befogat att neka honom tillträde med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa i enlighet med regulation 21.”

10. I 25 § i förordningen föreskrivs följande:

”1. I denna del avses med:

…

’Kommitté’ den kommitté som avses i 1997 års lag om särskilda kommittén för överklaganden i migrationsärenden (Special Immigration Appeals Commission Act 1997) (nedan kallad lagen om SIAC) ...”

11. I regulation 28 i förordningen om invandring föreskrivs följande:

”1. Ett EES-beslut kan överklagas till kommittén om punkterna 2 eller 4 är tillämpliga.

…

4. Denna punkt ska tillämpas om Secretary of State fastställer att EES-beslutet helt eller delvis antagits på grundval av uppgifter som enligt Secretary of State inte borde ha offentliggjorts

a) med hänsyn till nationell säkerhet,

…

8. Lagen om SIAC ska tillämpas på överklaganden som gjorts till kommittén med stöd av förevarande förordning på samma sätt som den ska tillämpas på överklaganden som gjorts med stöd av regulation 2 i nämnda lag när punkt 2 i nämnda regulation är tillämplig (överklagande av ett beslut om invandring med undantag för punkt (i) i nämnda punkt.”

2. De tillämpliga bestämmelserna för överklagande av ett beslut att neka tillträde

12. Enligt regulation 1.3 i lagen om SIAC ska kommittén vara en allmän högre domstol.

13. I regulation 5.1, 5.3 och 5.6 i denna lag föreskrivs följande:

”1. Lord Chancellor får fastställa regler

…

3. I de regler som avses i denna regulation kan bland annat

a) föreskrivas att förfarandet vid kommittén kan genomföras utan att klaganden ges detaljerad information om skälen för det beslut som är föremål för överklagande.

…

6. Vid utarbetandet av de regler som avses i denna regulation ska Lord Chancellor särskilt beakta

a) behovet av att säkerställa att de beslut som är föremål för överklagande kontrolleras på ett tillfredsställande sätt, och

b) behovet av att säkerställa att informationen inte lämnas ut i strid med allmänintresset.”

14. Regulation 6 i lagen om SIAC avser utseende av särskilda juristombud. I detta avseende föreskrivs i regulation 6.1 i nämnda lag att Attorney General kan utnämna en person som är behörig att föra någons talan vid High Court of justice (Förenade kungariket) att företräda klagandens interesse under hela förfarandet vid [den särskilda kommittén för överklaganden i migrationsärenden (nedan kallad SIAC)], vid vilket varken klaganden eller hans juridiska ombud får närvara. I regulation 6.4 i nämnda lag föreskrivs dessutom att denna person inte har något ansvar gentemot den person vars intressen den ska företräda.

15. I regulation 4.1 och 4.3 i 2003 års regler för förfarandet vid särskilda kommittén för överklaganden i migrationsärenden (nedan kallade SIAC:s förfaranderegler), föreskrivs följande:

”1. När kommittén utövar sina uppgifter ska den säkerställa att uppgifter inte lämnas ut i strid med den nationella säkerheten ...

…

3. Med förbehåll för punkterna 1 och 2 krävs att kommittén är övertygad om att de uppgifter som den har tillgång till gör det möjligt för den att avgöra målet på ett tillfredsställande sätt.”

16. I regulation 10 i SIAC:s förfaranderegler föreskrivs följande:

”1. Om Secretary of State avser att bestrida ett överklagande ska den lämna följande handlingar till kommittén:

a) en redogörelse för den bevisning på vilken den grundar sitt bestridande av överklagandet, och

b) all bevisning som är till fördel för klaganden som den har kännedom om.

2. Såvida Secretary of State inte har några invändningar mot att redogörelsen lämnas ut till klaganden eller till hans ombud så ska den översända en kopia av denna till klaganden samtidigt som den inges till kommittén.

3. För det fall att Secretary of State har invändningar mot att den redogörelse som ingetts med stöd av punkt 1 lämnas ut till klaganden eller hans ombud ska artiklarna 37 och 38 tillämpas.

…”

17. Med avseende på de uppgifter som de särskilda juristombud som föreskrivs i regulation 6 i lagen om SIAC har, föreskrivs följande i regulation 35 i SIAC:s förfaranderegler:

”De särskilda juristombudens uppgift är att företräda klagandens interesse:

a) genom att inkomma med yttranden till kommittén under de förhandlingar vid vilka varken klaganden eller hans ombud får närvara,

b) genom att lägga fram bevisning och genom att under dessa förhandlingar genomföra ett vittnesförhör i ett kontradiktoriskt förfarande, och

c) genom att inkomma med skriftliga yttranden till kommittén.”

18. Med avseende på kommunikationen mellan klaganden och det särskilda juristombudet, föreskrivs följande i regulation 36 i SIAC:s förfaranderegler:

”1. Det särskilda juristombudet kan kommunicera med klaganden eller hans ombud när som helst innan Secretary of State överlämnar information till honom med avseende på vilken Secretary of State framfört invändning mot utlämnande till klaganden.

2. Efter det att Secretary of State lämnat ut information till det särskilda juristombudet, såsom föreskrivs i punkt 1, får det särskilda juristombudet inte diskutera de frågor som förfarandet rör med någon, förutom i de fall som avses i punkt 3, eller punkt 6 b eller i enlighet med kommitténs anvisningar som lämnats efter en ansökan i enlighet med punkt 4.

3. Det särskilda juristombudet får utan anvisningar från kommittén diskutera förfarandet med

a) kommittén,

b) Secretary of State, eller andra personer som handlar för Secretary of States räkning,

c) behörig domare, eller andra personer som handlar för domarens räkning,

d) andra personer med undantag för klaganden eller hans ombud med vilka det i administrativt syfta är nödvändigt att diskutera frågor som inte sammanhänger med förfarandet.

4. Det särskilda juristombudet kan begära instruktioner från kommittén som möjliggör för det särskilda juristombudet att diskutera med klaganden eller hans ombud eller andra personer.

5. När det särskilda juristombudet begär instruktioner i enlighet med punkt 4

a) ska kommittén underrätta Secretary of State om begäran, och

b) Secretary of State ska inom en tidsfrist som ska fastställas av kommittén till kommittén överlämna och underrätta det särskilda juristombudet om de invändningar som Secretary of State har mot den kommunikation som föreslagits eller den form i vilken den föreslagits äga rum.

6. Punkt 2 innebär inte att klaganden inte kan kommunicera med det särskilda juristombudet efter det att Secretary of State lämnat ut upplysningar till honom på så sätt som avses i punkt 1, men

a) klaganden kan enbart kommunicera med det särskilda juristombudet skriftligen eller genom ett juridiskt ombud, och

b) det särskilda juristombudet kan enbart svara i enlighet med kommitténs instruktioner, i brist på sådana instruktioner kan han emellertid skicka ett skriftligt mottagningsbevis till klagandens juristombud.”

19. I regulation 37 i SIAC:s förfaranderegler definieras begreppet ”hemliga uppgifter”. I denna regulation föreskrivs följande i detta avseende:

”1. I denna regulation avses med ’hemliga uppgifter’:

a) uppgifter som Secretary of State vill göra gällande i ett förfarande vid kommittén,

b) uppgifter som kan motverka Secretary of States argument eller som är till fördel för klaganden, eller

c) upplysningar som Secretary of State ska lämna ut med tillämpning av en instruktion som utfärdats med stöd av regulation 10A punkt 7,

och med avseende på vilka Secretary of State framfört invändning mot utlämnande till klaganden eller hans ombud.

2. Secretary of State kan inte åberopa hemliga uppgifter utan att ett särskilt juristombud utsetts för att företräda klagandens intressen.

3. Då Secretary of State i enlighet med regulation 10.2 eller regulation 10A punkt 8 är skyldig att lämna ut hemliga uppgifter till klaganden eller vill åberopa sådana uppgifter och ett särskilt juristombud utsetts, ska Secretary of State till kommittén och det särskilda juristombudet överlämna:

a) en kopia av de hemliga uppgifterna, om Secretary of State ännu inte gjort detta,

b) en redogörelse för skälen till invändningen mot ett utlämnande av dessa uppgifter, och

c) om, och i den utsträckning som det är möjligt att göra detta utan att lämna ut information i strid med allmänintresset, en beskrivning av uppgifter i en sådan form som kan lämnas ut till klaganden.

4. Secretary of State ska samtidigt som uppgifterna inges lämna ut alla beskrivningar till klaganden som ingetts i enlighet med punkt 3 c.

4A. I de fall då Secretary of State ska lämna ut hemliga uppgifter till det särskilda juristombudet som han redigerat av andra skäl än sekretess,

a) ska han inge uppgifterna till kommittén i oredigerad form och ange skälen till ändringarna, och

b) kommittén ska lämna Secretary of State instruktioner med avseende på de punkter som kan redigeras.

5. Secretary of State kan med kommitténs tillstånd eller det särskilda jurisombudets godkännande när som helst ändra eller komplettera de handlingar som ingetts med tillämpning av denna regulation."

20. Vad gäller bedömningen av Secretary of States invändning föreskrivs följande i regulation 38 i SIAC:s förfaranderegler:

"1. Om Secretary of State framför en invändning med stöd av regulation 36.5 b eller regulation 37 ska kommittén besluta huruvida invändningen ska godtas eller inte i enlighet med denna regulation.

2. Kommittén ska hålla muntlig förhandling så att Secretary of State och det särskilda juristombudet kan inkomma med yttranden ...

…

5. Förhandlingar som hålls med stöd av denna regulation ska äga rum utan att klaganden och hans ombud är närvarande.

6. Kommittén kan godta eller tillbakavisa Secretary of States invändning.

7. Kommittén ska godta den invändning som Secretary of State framfört med stöd av regulation 37 om den anser att det står i strid med allmänintresset att lämna ut berörda uppgifter.

8. Om kommittén godtar den invändning som Secretary of State gjort med stöd av regulation 37, ska den

a) överväga huruvida Secretary of State ska anmodas att lämna ut en sammanfattning av de hemliga uppgifterna till klaganden, och

b) godkänna samtliga sammanfattningar av denna typ för att säkerställa att de inte innehåller någon information eller andra uppgifter vars utlämnande står i strid med allmänintresset.

9. Om kommittén tillbakavisar den invändning som Secretary of State framfört med stöd av regulation 37 eller anmodar Secretary of State att lämna ut en sammanfattning av hemliga uppgifter till klaganden,

a) så är Secretary of State inte skyldig att lämna ut dessa uppgifter eller denna sammanfattning, men

b) om han inte gör det så kan kommittén, under den förhandling under vilken Secretary of State och det särskilda juristombudet kan inkomma med yttranden,

(i) anmoda Secretary of State att inte åberopa dessa punkter i sin argumentation, eller göra vissa medgivanden eller vidta andra åtgärder i enlighet med kommitténs anvisningar, om den anser att uppgifterna eller annan information som ska sammanfattas kan vara till nackdel för Secretary of States argumentation eller till fördel för klaganden, eller

(ii) i alla andra fall anmoda Secretary of State att inte åberopa berörda uppgifter eller (i förekommande fall) annan information som ska sammanfattas i förfarandet.”

21. Vad gäller förhandling inom stängda dörrar föreskrivs följande i regulation 43 i SIAC:s förfaranderegler:

”1. Om kommittén anser att klaganden och hans ombud bör uteslutas från en förhandling eller från en del av en förhandling för att säkerställa att information inte avslöjas i strid med allmänintresset, ska den

a) anordna detta, och

b) hålla förhandlingen eller den del av förhandlingen från vilken klaganden eller hans ombud uteslutits inom stängda dörrar.

…”

22. I regulation 47 i SIAC:s förfaranderegler föreskrivs följande vad gäller det beslut som ska fattas av kommittén:

”1. Denna regulation är tillämplig när kommittén ska avgöra ett förfarande.

2. Kommittén ska dokumentera sitt beslut och skälen till beslutet skriftligen.

3. Kommittén ska inom rimlig tid lämna ut en handling till parterna som innehåller kommitténs beslut samt, om, och i den mån det är möjligt att göra detta, utan att avslöja information i strid med allmänintresset, skälen för beslutet.

4. Om den handling som avses i punkt 3 inte innehåller samtliga skäl för kommitténs beslut ska den överlämna en separat handling, till Secretary of State och till det särskilda juristombudet, som innehåller dessa skäl.

5. Om kommittén lämnar ut en separat handling med stöd av punkt 4 kan det särskilda juristombudet begära att kommittén ska ändra denna handling samt den handling som avses i punkt 3 av det skälet att den separata handlingen innehåller uppgifter vars avslöjande inte strider mot allmänintresset.

6. Det särskilda juristombudet ska lämna en kopia till Secretary of State av den begäran som avses i punkt 5.

7. Kommittén ska ge det särskilda juristombudet och Secretary of State möjlighet att inkomma med yttranden och kan avgöra begäran med eller utan förhandling.”

II – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

23. ZZ har både franskt och algeriskt medborgarskap. Han är sedan år 1990 gift med en medborgare i Förenade kungariket med vilken han har åtta barn som är mellan 9 och 20 år gamla. ZZ var lagligen bosatt i Förenade kungariket från år 1990 till år 2005.

24. Den 19 augusti 2005 reste ZZ från Förenade kungariket till Algeriet. Den 26 augusti 2005 underrättades ZZ om att Secretary of State hade upphävt hans permanenta uppehållsrätt och beslutat att han skulle nekas rätt till återresa till Förenade kungariket på grund av att hans närvaro inte främjade det allmännas väl. I denna skrivelse angavs även att beslutet att neka honom tillträde till Förenade kungariket var motiverat med hänsyn till nationell säkerhet.

25. Den 18 september 2006 reste ZZ till Förenade kungariket. Den 19 september 2006 beslutade Secretary of State att han inte fick resa in i Förenade kungariket enligt regulation 19(1) i förordningen om invandring och att han skulle utvisas, på grund av hänsyn till allmän säkerhet. Samma datum utvisades han till Algeriet. Han är nu bosatt i Frankrike.

26. Den 9 oktober 2006 överklagade ZZ beslutet av den 19 september 2006. Den 30 juli 2008 ogillade SIAC överklagandet, med motiveringen att beslutet att neka tillträde var motiverat av tvingande hänsyn till allmän säkerhet. Vid SIAC företräddes ZZ av en solicitor och en barrister som han själv utsett.

27. I enlighet med de bestämmelser som är tillämpliga på SIAC utsågs två särskilda juristombud för att företräda ZZ:s intressen. Dessa hade överläggningar med honom på grundval av den öppna bevisningen.

28. Efter att ha mottagit andra uppgifter som låg till grund för det omtvistade beslutet, den så kallade hemliga bevisningen, fick de särskilda juristombuden inte längre ta nya instruktioner från ZZ eller hans ombud och fick inte heller ge dem några upplysningar utan SIAC:s medgivande. Med dessa begränsningar företrädde de särskilda juristombuden ZZ:s intressen vid SIAC med avseende på den hemliga bevisningen.

29. Vid prövningen av Secretary of States invändning mot utlämnande av viss bevisning till klaganden, höll SIAC en förhandling utan att klaganden och hans ombud var närvarande, men de två särskilda juristombuden deltog. SIAC avgjorde slutgiltigt i vilken utsträckning utlämnandet till ZZ av den hemliga bevisning som Secretary of State stödde sig på skulle kunna strida mot allmänintresset.

30. Därefter prövades ZZ:s överklagande, både i öppna och slutna förhandlingar. Vid de slutna förhandlingarna var inte ZZ eller hans ombud närvarande, däremot deltog de särskilda juristombuden som yttrade sig för ZZ:s räkning.

31. SIAC meddelade två avgöranden, dels ett offentligt avgörande (open judgment), dels ett icke-offentligt avgörande (closed judgment), vilket endast Secretary of State och ZZ:s särskilda juristombud fick ta del av.

32. I det offentliga avgörandet angav SIAC bland annat att ”[ZZ] ... endast i ringa omfattning [hade] informerats om omständigheterna i ärendet avseende honom”och att dessa inte avsåg väsentliga frågor och att ”[det a]v skäl som endast angavs i det icke-offentliga avgörandet slogs ... fast att ZZ:s personliga beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, nämligen allmän säkerhet, och detta väger tyngre än hans och hans familjs rätt att leva tillsammans i Förenade kungariket”.

33. ZZ överklagade till Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Förenade kungariket), som tillät klagandens överklagande.

34. Mot denna bakgrund beslutade Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) att vilandeförklara målet och att ställa följande fråga till domstolen:

”Innebär principen om ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 30.2 i direktiv 2004/38, tolkad mot bakgrund av artikel 346.1 a i [FEUF], att ett rättskipande organ som prövar ett överklagande av ett beslut att neka en unionsmedborgare tillträde till en medlemsstat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet enligt kapitel VI i direktiv 2004/38 måste se till att den berörda unionsmedborgaren ges information om det väsentliga innehållet i de hänsyn som åberopas som skäl för nämnda beslut, trots att medlemsstatens myndigheter och behörig nationell domstol, efter att ha tagit ställning till den samlade bevisning mot unionsmedborgaren som legat till grund för dessa myndigheters beslut, slår fast att ett utlämnande av det väsentliga innehållet i de hänsyn som ligger till grund för beslutet mot honom skulle strida mot statens säkerhetsintressen?”

III – Min bedömning

A – *Inledande synpunkter*

35. Vid bedömningen av sådana situationer som den om vilken det rör sig i förevarande fall, kan det inte bortses från den särskilda karaktär av brottslig verksamhet som terrorism har samt den karaktär som kampen mot nämnda verksamhet har.

36. Terrorism är en brottslig verksamhet av totalitär art som förnekar principen om individens frihet och som syftar till att ta över den politiska, ekonomiska och rättsliga makten i ett samhälle för att införa den ideologi som den bygger på.

37. Användandet av terror, som är ett omstörtande tillvägagångssätt, utgör det främsta medlet för att uppnå det mål som eftersträvas genom destabilisering av politiska institutioner vilka sätts ur stånd att garantera medborgarnas säkerhet, vilket är kärnan i ett socialt kontrakt. Det terrorklimat som inrättats ska samtidigt genom resignation – grundad på rädsla – som är följden av den terror som använts, få medborgaren att acceptera denna dominans för att återfinna sin säkerhet.

38. Denna filosofi som bygger på terror, eftersom terror blir ett mål i sig, förverkligas genom användandet av metoder som är exceptionellt våldsamma och grymma – de våldsammaste och grymmaste – emedan det som chockerar mest anses mest optimalt för att nå det eftersträvade målet. Valet av offer, till exempel barn, de områden där attentaten utförs, såsom skolor, sjukhus eller kyrkor, eller det sätt på vilket de utförs, enskilda handlingar eller massmord, ingår i denna strategi.

39. För att effektiv terror ska kunna utövas krävs i första hand oförutsebarhet, och tillgång till ”vilande” organisationer eller agenter är ett klassiskt recept på detta område. Den form i vilken attacken utförs, som är mycket varierande för att bättre överraska och terrorisera, följer samma logik.

40. På grund av den förödande effekt som gärningarna har måste statsmakterna utveckla alla tänkbara förebyggande metoder. Förebyggande åtgärder är särskilt svåra att vidta på grund av de icke-uttömmande egenskaperna som beskrivits ovan, som gör det nödvändigt att använda de mest sofistikerade medel som de mest moderna utredningsmetoderna erbjuder utan att för den skull underlåta att beakta de mest klassiska metoderna. Det viktigaste är att skydda medel och informationskällor. Härmed ska bedömningen av ett potentiellt hot, som ska bemötas med en förebyggande åtgärd som är anpassad till den konstaterade risken, möjliggöras.

41. Detta tillvägagångssätt kräver en mycket stor flexibilitet, eftersom verkligheten kan ta olika former. Villkoren för hotet och den kamp som förs mot detta kan skilja sig åt beroende på tid och rum. Såväl förekomsten av risken som dess intensitet kan skilja sig åt beroende på i vilken takt de geopolitiska förutsättningarna i världen förändras.

42. De många risksituationer som kan uppstå bör således motsvaras av lika många åtgärder, vilka ska kunna vidtas för att uppfylla de garantier som tillförsäkras i en rättsstat, vilken emellertid hotas av terrorverksamhet.

43. I ett demokratiskt samhälle krävs att även de som kämpar mot rättsstaten kommer i åtnjutande av de garantier som tillförsäkras i rättsstaten för att ett ovillkorligt företräde för de demokratiska värdena ska säkerställas, men detta kan inte leda till ett slags självmord för själva demokratin.

44. Varje gång bör således, beroende på hur allvarligt det fastställda hotet är och beroende på det tvång som den förebyggande åtgärden innebär, en avvägning göras mellan inskränkningen av en rättsregel och den risk som terrorismen innebär för denna.

45. Att fängsla en person kan inte jämföras med att hindra vederbörande från att samtala med vissa personer eller att hindra honom från att använda finansiella medel som inte är oundgängliga för att säkerställa en skälig levnadsstandard.

46. I ett demokratiskt samhälle ska således denna avvägning genomföras, såväl i sak som med avseende på de processuella bestämmelserna, vilket kräver att det föreligger en trovärdig intern domstolskontroll, men som är anpassad till verkligheten i varje enskilt fall.

B – *Tolkningsfrågan*

47. Med beaktande av handlingarna i målet och framför allt av beslutet av Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) av den 19 april 2011,[3] anser jag att det ankommer på den nationella domstolen att fastställa att ZZ:s situation omfattas av artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, det vill säga av det starkaste skyddet mot utvisning. Det bör erinras om att en unionsmedborgare som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren enligt denna bestämmelse enbart kan utvisas från denna stat då det föreligger tvingande hänsyn till allmän säkerhet.

48. Såsom domstolen slagit fast i sin dom av den 23 november 2012, Tsakouridis,[4] och nyligen upprepat i sin dom av den 22 maj 2012, I,[5] framgår det såväl av lydelsen som av systematiken i artikel 28.3 i direktiv 2004/38 att unionslagstiftaren, genom att som förutsättning för en sådan utvisning som avses i artikel 28.3 i detta direktiv kräva att det föreligger ”tvingande hänsyn”till allmän säkerhet – ett begrepp som är betydligt mer restriktivt än begreppet ”allvarligt hot” i den mening som avses i artikel 28.2 –, uppenbarligen har velat begränsa de åtgärder som vidtas med stöd av artikel 28.3 till ”undantagsfall”, såsom framgår av skäl 24 i detta direktiv.[6]

3 — ZZ v Secretary of State for the Home Department (2011) EWCA Civ 440 (punkt 11), tillgängligt på följande webbplats: http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/440.html.

4 — Dom i mål C-145/09, Tsakouridis (REU 2010, s. I-11979).

5 — Dom i mål C-348/09, P.I..

6 — Ibidem, punkt 19 och där angiven rättspraxis.

49. Domstolen har även preciserat att ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet”nämligen inte enbart förutsätter förekomsten av en inverkan på den allmänna säkerheten utan dessutom att en sådan inverkan är synnerligen allvarlig, vilket framgår av uttrycket ”tvingande hänsyn”.[7] Domstolen har slagit fast att det ska röra sig om en synnerligen allvarlig påverkan på ett grundläggande samhällsintresse, vilken kan utgöra ett direkt hot mot befolkningens trygghet och fysiska säkerhet.[8]

50. Domstolen har dessutom slagit fast att ett beslut om utvisning bara får grundas på en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet och endast kan motiveras av tvingande hänsyn till allmän säkerhet i den mening som avses i artikel 28.3 i direktiv 2004/38, om en sådan åtgärd, med beaktande av att hotet är exceptionellt allvarligt, är nödvändig för att skydda de intressen som den ska garantera, såvida detta syfte inte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder, varvid hänsyn ska tas till hur länge unionsmedborgaren varit bosatt i den mottagande medlemsstaten och, i synnerhet, till de allvarliga negativa konsekvenser som en sådan åtgärd skulle kunna få för unionsmedborgare som verkligen har integrerats i den mottagande medlemsstaten.[9] I samband med denna bedömning ska den nationella domstolen beakta de grundläggande rättigheter vars efterlevnad EU-domstolen ska säkerställa som omfattar rätten till respekt för privatliv och familjeliv.[10]

51. Till skillnad från de fall som föranledde domarna i de ovannämnda målen Tsakouridis och I har den hänskjutande domstolen i förevarande fall inte frågat domstolen om tolkningen av begreppet allmän säkerhet eller begärt att få vägledning vad gäller bedömningen av huruvida den åtgärd som Secretary of State vidtagit är proportionerlig. Enligt den bedömning av denna åtgärd som SIAC gjort i första instans ges tvingande hänsyn som rör skydd för allmän säkerhet företräde framför ZZ:s rätt att leva ett familjeliv i Förenade kungariket.[11]

52. Förevarande begäran om förhandsavgörande avser denna gång processuella rättigheter som en unionsmedborgare som befinner sig i en sådan situation som ZZ kan åberopa. Den hänskjutande domstolen har anmodat domstolen att avgöra om det är förenligt med unionsrätten eller inte att en unionsmedborgare kan omfattas av ett beslut om utvisning av hänsyn till allmän säkerhet utan att ha underrättats om skälen till beslutet, oberoende av om detta skett i detaljerad form eller i form av en sammanfattning, eftersom detta strider mot statens säkerhetsintressen.

53. Den centrala bestämmelsen i förevarande begäran om förhandsavgörande, nämligen artikel 30.2 i direktiv 2004/38 har sitt ursprung i artikel 6 i direktiv 64/221/EEG[12], i vilken det föreskrevs att ”[p]ersonen i fråga skall underrättas om de hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa som ligger till grund för det beslut som fattats i hans fall, om inte detta strider mot ifrågavarande stats säkerhetsintressen”. I sin dom av den 28 oktober 1975, Rutili,[13] tolkade domstolen detta begrepp på så sätt att det förutsätter att staten i fråga ”anger de exakta och fullständiga skälen” till beslutet så att den berörda parten har möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt förbereda sitt försvar.[14]

7 — Domen i det ovannämnda målet I, punkt 20 och där angiven rättspraxis.

8 — Ibidem, punkt 28.

9 — Domen i det ovannämnda målet Tsakouridis, punkt 49.

10 — Ibidem, punkt 52.

11 — Se ZZ v Secretary of State for the Home Department (2008) UKSIAC 63/2007, tillgänglig på följande webbplats: http://www.bailii.org/uk/cases/SIAC/2008/63_2007.html. SIAC har anfört följande i punkt 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 — Rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT 56, s. 850; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28).

13 — Dom i mål 36/75, Rutili (REG 1975, s. 1219; svensk specialutgåva, volym 2, s. 485).

14 — Punkt 39.

54. Artikel 30.2 i direktiv 2004/38 ger framför allt uttryck för ”principen om att myndighetsåtgärder vederbörligen måste motiveras”, för att använda unionslagstiftarens ord i skäl 25 i direktivet.

55. Av lydelsen av artikel 30.2 i direktiv 2004/38 framgår klart att den unionsmedborgare som är föremål för en åtgärd som innebär att hans rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inskränks av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa i regel ska ges exakt och fullständig information om en sådan åtgärd. Enbart statens säkerhetsintressen kan undantagsvis utgöra hinder mot att denna information ges.

56. Lydelsen av artikel 30.2 i direktiv 2004/38 ger således uttryck för att unionsmedborgarens processuella rättigheter undantagsvis kan inskränkas om detta är motiverat av statens säkerhetsintressen.

57. Den huvudsakliga svårighet som uppkommer i samband med förevarande begäran om förhandsavgörande är att avgöra i vilken omfattning en sådan inskränkning kan införas utan att detta innebär ett allvarligt intrång i de processuella rättigheter som en unionsmedborgare kan göra gällande.

58. Med andra ord uppkommer frågan: Hur långt sträcker sig medlemsstaternas möjlighet att, enligt artikel 30.2 i direktiv 2004/38, avvika från principen att exakt och fullständig information ska ges angående skälen i ett beslut om utvisning? Närmare bestämt rör det sig om frågan huruvida en medlemsstat kan åberopa statens säkerhetsintressen för att invända mot att innehållet i de hänsyn till allmän säkerhet som ligger till grund för ett beslut om utvisning mot en unionsmedborgare ges till den sistnämnda, oberoende av om detta sker i form av en sammanfattning som enbart omfattar det väsentliga innehållet i de anklagelser som framförts.

59. För att lösa denna problematik bör det preciseras att motiveringsskyldigheten har ett mycket nära samband med principen om iakttagandet av rätten till försvar och principen om ett effektivt domstolsskydd. Syftet med skyldigheten att motivera en rättsakt som går någon emot är dels att ge dem som berörs därav möjlighet att få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden för att kunna bedöma huruvida den är välgrundad, dels att ge behörig domstol möjlighet att utföra sin prövning. [15]

60. Rätten till försvar utgör en grundläggande rättighet som ingår bland de allmänna rättsprinciper som domstolen ska säkerställa iakttagandet av. [16] Dessa kräver dels att den berörda personen i största möjliga utsträckning underrättas om omständigheter som görs gällande gentemot den till stöd för den rättsakt som går personen emot, dels att det är möjligt för personen att göra gällande sin ståndpunkt i detta avseende. [17]

61. Principen om ett effektivt domstolsskydd utgör en av gemenskapsrättens allmänna principer. Den har sitt ursprung i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och har stadfästs i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen) [18] samt i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). I artikel 47 första och andra styckena föreskrivs följande:

”Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.

15 — Se, bland annat, dom av den 29 juni 2010 i mål C-550/09, E och F (REU 2012, s. I-6213), punkt 54.

16 — Se, bland annat, dom av den 25 oktober 2011 i mål C-110/10 P, Solvay mot kommissionen (REU 2011, s. I-10439), punkt 47 och där angiven rättspraxis.

17 — Se, bland annat, Europeiska unionens tribunals dom av den 21 mars 2012 i de förenade målen T-439/10 och T-440/10, Fulmen och Mahmoudian mot rådet, punkt 72.

18 — Se, bland annat, dom av den 22 december 2010 i mål C-279/09, DEB (REU 2010, s. I-13849), punkt 29.

Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.”

62. Enligt förklaringen till artikel 47 i stadgan [19] grundas första stycket på artikel 13 i Europakonventionen. Det andra stycket i artikel 47 i stadgan motsvarar de garantier som erbjuds enligt artikel 6.1 i Europakonventionen och har ett tillämpningsområde som går utöver överklaganden som avser rättigheter och skyldigheter av civilrättslig typ.

63. Den nationella domstolens fråga till domstolen avser huvudsakligen principen om effektivt domstolsskydd, i den mån som det var inom ramen för det rättsliga förfarandet vid SIAC som den sistnämnda hade fastställt Secretary of States önskemål om att ZZ inte skulle erhålla hemlig information som motiverar beslutet att neka ZZ tillträde till Förenade kungariket och att utvisa honom från medlemsstaten. Den nationella domstolen vill huvudsakligen få klarhet i huruvida det är förenligt med principen om ett effektivt domstolsskydd att behörig nationell myndighet samt behörig nationell domstol inom ramen för ett överklagande som syftar till att få lagenligheten av ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare prövad med stöd av artikel 30.2 i direktiv 2004/38, jämförd med artikel 346.1 a FEUF, vägrar att ge den berörda unionsmedborgaren information om det väsentliga innehållet i de hänsyn som ligger till grund för ett sådant beslut.

64. Artikel 47 i stadgan kan tillämpas inom ramen för förevarande förfarande och ge vägledning vid domstolens tolkning, eftersom Secretary of States beslut att neka ZZ tillträde till Förenade kungariket och utvisa honom utgör ett genomförande av direktiv 2004/38 och framför allt, om ZZ antas omfattas av ett starkare skydd mot utvisning, artikel 28.3 a i direktivet.

65. Såsom föreskrivs i artikel 52.1 i stadgan kan begränsningar införas vad avser fri- och rättigheterna i stadgan, under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i lag, att de är förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast görs om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av Europeiska unionen eller mot behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

66. Målsättningen med allmänintresset som anges i artikel 30.2 i direktiv 2004/38 består i att skydda statens säkerhetsintressen. Denna målsättning kan göras gällande inom ramen för artikel 4.2 FEU i vilken följande föreskrivs:

”[Unionen] ska respektera deras väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar”.

67. I samband med denna bestämmelse föreskrivs i artikel 346.1 a FEUF att ”[i]ngen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen.”

68. Inom området för fri rörlighet och uppehållsrätt för unionsmedborgare utgör artikel 30.2 i direktiv 2004/38 ett uttryck för vad som allmänt föreskrivs i artikel 346.1 a FEUF. Tolkningen av den sistnämnda bestämmelsen är således avgörande inom ramen för förevarande mål.

19 — Se förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17).

69. I detta avseende ger domarna av den 15 december 2009, kommissionen mot Finland, kommissionen mot Sverige, kommissionen mot Tyskland, kommissionen mot Italien, kommissionen mot Grekland, kommissionen mot Danmark, och kommissionen mot Italien,[20] flera upplysningar. I domarna i ovannämnda mål klandrade kommissionen medlemsstaterna för att felaktigt ha åberopat artikel 346 FEUF till stöd för att underlåta att betala tullarna för import av militär utrustning och varor med både civil och militär användning. Bland sina grunder för försvar som nämnda medlemsstater åberopade gjorde Republiken Finland bland annat gällande att den inte kunde tillämpa gemenskapens tullförfarande vid importen av den aktuella försvarsmaterielen utan att riskera att uppgifter som är avgörande för dess säkerhet kom till utomståendes kännedom.[21]

70. I ovannämnda domar erinrade domstolen inledningsvis om att det av fast rättspraxis följer att den omständigheten att det ankommer på medlemsstaterna att besluta om lämpliga åtgärder för att säkerställa inre och yttre säkerhet inte innebär att sådana åtgärder helt faller utanför unionsrätten.[22] Domstolen preciserade därefter att undantagen i artikel 346 FEUF ska tolkas restriktivt. Den påpekade att denna artikel, även om den hänvisar till åtgärder som en medlemsstat anser är nödvändiga för att den ska kunna skydda sina väsentliga säkerhetsintressen och information vars avslöjande den anser strider mot dess väsentliga säkerhetsintressen, inte kan tolkas på så sätt att den ger medlemsstaterna en rätt att göra undantag från EUF-fördragets bestämmelser enbart genom att åberopa nämnda intressen.[23] Det är följaktligen den medlemsstat som stöder sig på artikel 346 FEUF som ska styrka att undantaget enligt denna artikel är nödvändigt för att skydda statens väsentliga säkerhetsintressen.

71. I den situation som låg till grund för domarna i ovannämnda mål slog domstolen fast att medlemsstaterna är skyldiga att till kommissionen överlämna de handlingar som är nödvändiga för att den ska kunna kontrollera att överföringarna av unionens egna medel sker på ett rättsenligt sätt. Domstolen preciserade emellertid att en sådan skyldighet inte hindrar medlemsstaterna från att i undantagsfall besluta att med stöd av artikel 346 FEUF begränsa de uppgifter som lämnas till kommissionen till vissa delar av en handling eller att inte alls lämna ut uppgifterna.[24]

72. Av domstolens överväganden i ovannämnda domar kan flera användbara slutsatser dras om hur förevarande mål ska behandlas.

73. För det första står det klart att medlemsstaternas möjlighet att göra gällande säkerhetsintressen inte medför att unionsrätten, och framför allt de grundläggande rättigheter som stadgan säkerställer, inte ska tillämpas. Det räcker inte heller att göra gällande nämnda skäl för att motivera att unionsmedborgaren inte ges exakt och fullständig information om ett beslut om utvisning eller en medlemsstats beslut att neka unionsmedborgaren tillträde.

74. Om en medlemsstat önskar göra gällande statens säkerhetsintressen för att invända mot att de hänsyn till allmän säkerhet som ligger till grund för beslutet om utvisning av en unionsmedborgare utlämnas till honom, så måste medlemsstaten vid den nationella domstol vid vilken talan mot ett beslut om utvisning väckts styrka att undantaget enligt artikel 30.2 i direktiv 2004/38 ska tillämpas. Medlemsstaten måste således visa att berättigade säkerhetshänsyn avseende arten av, och källorna till, de uppgifter som har beaktats vid antagandet av det berörda beslutet talar för att skälen inte ska anges eller att de enbart ska anges i begränsad omfattning. I avsaknad av sådan bevisning kan den nationella domstolen alltid åberopa principen om att exakt och fullständig information som motiverar beslut om utvisning av en unionsmedborgare ska ges.

20 — Mål C-284/05 (REU 2009, s. I-11705), mål C-294/05 (REU 2009, s. I-11777), mål C-372/05 (REU 2009, s. I-11801), mål C-387/05 (REU 2009, s. I-11831), mål C-409/05 (REU 2009, s. I-11859), mål C-461/05 (REU 2009, s. I-11887), och mål C-239/06 (REU 2009, s. I-11913)

21 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 36. Se, för ett liknande resonemang, även domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Tyskland, punkterna 58 och 59, kommissionen mot Grekland, punkterna 44 och 45, och kommissionen mot Danmark, punkterna 42 och 43.

22 — Se, bland ovannämnda domar, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Finland, punkt 45.

23 — Ibidem, punkt 47.

24 — Ibidem, punkt 53.

75. Inom ramen för bedömningen av huruvida den behöriga nationella myndighetens beslut att inte ge exakt och fullständig information om ett utvisningsbeslut var välgrundat, ska den nationella domstolen beakta att undantaget i artikel 30.2 i direktiv 2004/38 ska tolkas restriktivt.

76. Med tillämpning av proportionalitetsprincipen är det dessutom alltid att föredra att information om det väsentliga innehållet i de anklagelser som framförts till stöd för fastställandet av den risk som en unionsmedborgare utgör för den allmänna säkerheten anges än att skälen inte anges, under förutsättning att upprättandet av en sammanfattning av skälen är förenligt med behovet att skydda statens säkerhetsintressen. Det är således enbart i undantagsfall som det inte ska utlämnas någon information om de skäl som rör allmän säkerhet.

77. Sammanfattningsvis kan konstateras att utlämnandet av innehållet i de hänsyn till allmän säkerhet som ligger till grund för beslutet om utvisning av unionsmedborgaren, i enlighet med bestämmelsen enligt vilken motiveringsskyldigheten avseende en rättsakt som går någon emot bland annat ska bedömas utifrån rättsaktens sammanhang,[25] kan anpassas efter statens säkerhetsintressen. Denna anpassning sträcker sig från angivelse av exakt och fullständig information till avsaknad av angivelse av skälen, om statens säkerhetsintressen kräver detta, och innefattar en mellanliggande möjlighet som består i utlämnande av en sammanfattning av skälen.

78. Det är enligt min mening nödvändigt att bibehålla möjligheten att inte behöva lämna ut innehållet i de skäl som rör allmän säkerhet som ligger till grund för ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare, i det fall där utlämnandet av information om det väsentliga i innehållet i de anklagelser som framförts mot honom skulle kunna utgöra ett hot mot statens säkerhetsintressen och framför allt mot medlemsstaternas berättigade säkerhetshänsyn avseende arten av, och källorna till, de uppgifter som har beaktats vid antagandet av det berörda beslutet.

79. Även om denna möjlighet enbart kan göras gällande i undantagsfall ska den bibehållas inom ramen för tolkningen av artikel 30.2 i direktiv 2004/38 för att artikel 346.1 a FEUF inte ska förlora en stor del av sin ändamålsenliga verkan.

80. Medlemsstaterna får inte otillbörligen begränsa utövandet av rätten till fri rörlighet för unionsmedborgare, motsatsvis får inte heller de begränsningar som detta innebär för medlemsstaterna när det gäller iakttagande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd avskräcka nämnda medlemsstater från att vidta åtgärder för att säkerställa allmän säkerhet. Det ska i detta avseende framhållas att unionen, som, såsom anges i artikel 3.2 FEU, ska erbjuda sina medborgare ett område där den fria rörligheten för personer garanteras, även ska garantera ett område med säkerhet där förebyggande och bekämpande av brottslighet ska garanteras. Det kan således inte, såsom vissa parter i förevarande förfarande gjort, hävdas att en medlemsstat som anser att det strider mot statens säkerhetsintressen att lämna ut innehållet i skälen enbart kan utvisa den berörda personen och lämna ut de skäl som rör allmän säkerhet som ligger till grund för beslutet, eller avstå från att utvisa den berörda personen. Med andra ord medges inte att det föreligger en allmän och systematisk skyldighet att lämna ut de skäl som i vissa fall skulle kunna få en medlemsstat att inte vidta sådana åtgärder som den anser nödvändiga, under domstolarnas kontroll, för att upprätthålla allmän säkerhet.

81. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att artikel 30.2 i direktiv 2004/38 jämförd med artikel 47 i stadgan och artikel 346.1 a FEUF ska tolkas så, att en medlemsstat i undantagsfall som vederbörligen motiveras av behovet att garantera statens säkerhetsintressen och som omfattas av domstolskontroll får invända mot att innehållet i de skäl som rör allmän säkerhet som ligger till grund för ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare lämnas ut till honom, oavsett om detta sker på ett detaljerat sätt eller i form av en sammanfattning.

25 — Se, bland annat, dom av den 28 juli 2011 i mål C-309/10, Agrana Zucker (REU 2011, s. I-7333), punkt 35.

82. Ett sådant svar räcker emellertid inte för att uppnå en rättvis avvägning mellan berörda intressen, dels statens säkerhetsintressen, dels unionsmedborgarnas processuella rättigheter.

83. Det intrång i rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd som genomförandet av undantaget i artikel 30.2 i direktiv 2004/38 medför ska för att vara förenligt med artikel 47 i stadgan kompenseras av lämpliga processuella mekanismer genom vilka en tillfredsställande rättsnivå i förfarandet kan säkerställas. Det är enbart under denna förutsättning som ett intrång i unionsmedborgarens processuella rättigheter kan anses proportionerligt i förhållande till medlemsstatens mål att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen.

84. Eftersom sådana förfaranderättsliga mekanismer inte föreskrivs i direktiv 2004/38 ankommer det på medlemsstaterna att införa dessa med stöd av den processuella autonomin.

85. Det ska således i varje enskilt fall med hänsyn till det processrättsliga sammanhang i vilket en medlemsstat åberopar undantaget i artikel 30.2 i direktiv 2004/38 avgöras huruvida en rättvis avvägning mellan unionsmedborgarens rätt till ett effektivt domstolsskydd och statens säkerhetsintressen garanteras.

86. Såsom Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna fastställt ska det prövas om det nationella förfarandet i fråga innehåller ”tillvägagångssätt” som gör det möjligt att förena berättigade säkerhetshänsyn avseende arten av, och källorna till uppgifterna, å ena sidan, med nödvändigheten av att i tillräcklig utsträckning låta den enskilde omfattas av förmånliga förfaranderegler, å andra sidan. [26]

87. Det system som inrättats i Förenade kungariket grundar sig på en domstolskontroll av SIAC avseende formen och grunden för besluten om utvisning eller om att neka tillträde. Eftersom Secretary of State gjort gällande att vissa uppgifter är hemliga så kan SIAC pröva om det är nödvändigt att innehålla viss information. SIAC har i detta avseende tillgång till samtliga faktiska omständigheter och bevis som ligger till grund för Secretary of States beslut. Om det efter en bedömning av dessa omständigheter fastställs att det är nödvändigt att innehålla denna information så avkunnas inte enbart ett offentligt avgörande i målet utan även ett icke-offentligt avgörande vars innehåll varken anges för klaganden eller hans ombud.

88. Förutom förekomsten av en domstolsprövning av huruvida utvisningsbeslutet är välgrundat och av behovet av att hålla vissa uppgifter hemliga kompletteras den processuella arsenalen med utseende av särskilda juristombud i vissa mål som rör nationell säkerhet. Om det av hänsyn till nationell säkerhet är nödvändigt att den domstol där talan väcks sammanträder inom stängda dörrar, i frånvaro av den berörda personen och hans ombud, har det särskilda juristombud som utsetts till uppgift att företräda den berörda personens intressen. Ur detta perspektiv är det särskilda juristombudets uppgift att söka uppnå att en så stor mängd bevisning som möjligt, som är till klagandens nackdel, lämnas ut samt att bedöma relevansen av den information som fortfarande är hemlig.

26 — Se Europadomstolens dom av den 15 november 1996 i mål Chahal mot Förenade kungariket (Recueil des arrêts et décisions 1996-V, 131 §). Se även, vad gäller gemenskapsåtgärder innebärande frysning av penningmedel, dom av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen (REG 2008, s. I-6351), punkt 344.

89. Det system som Förenade kungariket inrättat inom ramen för sin processuella autonomi uppfyller de krav som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna uppställt inom ramen för sin praxis avseende processrättsliga skyddsregler som ska gälla i samband med beslutet om utvisning eller beslutet att neka utlänningar tillträde. Dessa processrättsliga skyddsregler följer, beroende på mål, av artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen [27] samt av artikel 1 i protokoll nr 7 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknat i Strasbourg den 22 november 1984 (nedan kallat protokoll nr 7). [28]

90. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har slagit fast att i det fall ett utvisningsbeslut kan göra intrång i en utlännings rätt till respekt för familjelivet ska medlemsstaterna enligt artikel 13 i Europakonventionen, jämförd med artikel 8 i samma konvention, ge den berörda personen möjlighet att på ett effektivt sätt ifrågasätta ett sådant beslut och att få samtliga relevanta aspekter i detta prövade, med tillräckliga skyddsgarantier och på djupet, av ett organ som erbjuder lämpliga garantier för en oberoende ställning och opartiskhet. [29]

91. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har slagit fast att när utvisning beslutats av hänsyn till nationell säkerhet så kan vissa processrättsliga restriktioner vara nödvändiga för att säkerställa att information som skadar den nationella säkerheten inte lämnas ut, och det oberoende organ vid vilken talan mot ett utvisningsbeslut väcks kan vara tvunget att ge de behöriga nationella myndigheterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på detta område. Europadomstolen har emellertid fastställt att sådana restriktioner inte i något fall får motivera att samtliga möjligheter till domstolsskydd fråntas när behöriga nationella myndigheter åberopar nationell säkerhet. [30]

92. Den standard på grundval av vilken Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i det konkreta fallet har prövat huruvida utvisningsbeslutet är förenligt med artikel 13 i Europakonventionen innefattar, även när ett intrång i den nationella säkerheten har gjorts gällande, först och främst kravet på ett effektivt rättsmedel vilket innebär att det oberoende organ vid vilket talan väcks i vart fall måste informeras om de skäl som ligger till grund för det omtvistade beslutet, även om dessa inte är tillgängliga för allmänheten. Detta organ ska ha befogenhet att underkänna den behöriga nationella myndighetens påstående att det föreligger ett hot mot den nationella säkerheten när den anser att påståendet är godtyckligt eller innebär ett missbruk. Det måste dessutom finnas en viss form av kontradiktoriskt förfarande som, om detta är nödvändigt, säkerställs genom ett särskilt juristombud som har behörighetsförklarats efter säkerhetskontroll. Det oberoende organet ska dessutom pröva om det omtvistade beslutet gör intrång i den berörda personens rätt till familjeliv och, om det förhåller sig på det sättet, om en rättvis avvägning har uppnåtts mellan allmänintresset och den berördas rättigheter. [31]

93. Det bör noteras att de skyddsmedel som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kräver mot bakgrund av artikel 8 i Europakonventionen, betraktad för sig, är identiska. [32]

27 — Se, bland annat, Europadomstolens dom av den 20 juni 2002, Al-Nashif mot Bulgarien, av den 11 februari 2010, Raza mot Bulgarien, av den 2 september 2010, Kaushal m.fl. mot Bulgarien och av den 26 juli 2011, Liu mot Ryssland.

28 — Se, bland annat, Europadomstolens dom av den 12 oktober 2006 i målet Kaya mot Rumänien, av den 24 april 2008 i målet C.G. m.fl. mot Bulgarien, samt av den 15 februari 2011 i målet Geleri mot Rumänien. Även om protokoll nr 7 inte är tillämpligt på Förenade kungariket är det för fullständighetens skull nödvändigt att nämna relevant rättspraxis.

29 — Se, bland annat, Europadomstolens dom i de ovannämnda målen Al-Nashif mot Bulgarien (133 §), C.G. m.fl. mot Bulgarien (56 §), Kaushal m.fl. mot Bulgarien (35 §), samt Liu mot Ryssland (99 §).

30 — Se, bland annat, Europadomstolens dom i de ovannämnda målen Al-Nashif mot Bulgarien (136 och 137§ §), C.G. m.fl. mot Bulgarien (57 §) samt Kaushal m.fl. mot Bulgarien (36 §).

31 — Se, bland annat, Europadomstolens dom i de ovannämnda målen Al-Nashif mot Bulgarien (137 §), C.G. m.fl. mot Bulgarien (57 §), Kaushal m.fl. mot Bulgarien (36 §), och Liu mot Ryssland (99 §).

32 — Se, bland annat, Europadomstolens dom i de ovannämnda målen Al-Nashif mot Bulgarien (123 och 124 §§), C.G. m.fl. mot Bulgarien (40 §), Kaushal m.fl. mot Bulgarien (29 §), och Liu mot Ryssland (87 och 88 §§).

94. Genom artikel 1 i protokoll nr 7 tillerkänns inte några garantier som i allt väsentligt skiljer sig från dem som följer av artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen. Ett åsidosättande av artiklarna 8 och/eller 13 i Europakonventionen innebär således automatiskt ett åsidosättande av artikel 1 i protokoll nr 7. [33]

95. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i ovannämnda mål konstaterat att någon domstolskontroll inte företagits av nationella organ eller att den är av rent formell karaktär. Dessa organ har antingen inte haft tillgång till tillräckliga omständigheter för att pröva om påståendet att klaganden utgör en risk för nationell säkerhet är riktigt eller inte, [34] eller så har de ansett sig sakna behörighet för att utföra en sådan kontroll. [35]

96. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kräver framför allt att samtliga utvisningsbeslut ska vara föremål för en oberoende och sträng domstolskontroll. Denna kontroll ska dessutom genomföras inom ramen för ett förfarande som på ett eller annat sätt säkerställer att den kontradiktoriska principen iakttas. Europadomstolen har i detta avseende hänvisat till lösningen med utseendet av ett särskilt juristombud som har behörighetsförklarats efter säkerhetskontroll.

97. Den omständigheten att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i vissa mål även fastställt att de omständigheter som lagts klagandena till last inte lämnats ut till dem [36] saknar enligt min mening betydelse vid prövningen av huruvida de har åtnjutit tillräckliga skyddsmedel mot godtyckliga beslut. I dessa fall förefaller ett åsidosättande av artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen ha konstaterats på grund av att det förhållandet att omständigheter som lagts klagandena till last inte lämnats ut till dem varken kompenserats av en oberoende och sträng domstolskontroll om huruvida ett hot mot nationell säkerhet föreligger eller av inledandet av ett kontradiktoriskt förfarande.

98. Mot bakgrund av de standarder som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna fastställt vad gäller de processrättsliga skyddsregler som gäller för utvisningsbeslut och beslut att neka tillträde, anser jag att det förfaranderättsliga system som inrättats i Förenade kungariket gör det möjligt att inom det aktuella området säkerställa en rättvis avvägning mellan de intressen som är kopplade till unionsmedborgares processuella rättigheter, å ena sidan, och statens säkerhetsintressen, å andra sidan.

99. Såsom Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna preciserat i mål rörande Förenade kungariket, är SIAC ett helt oberoende rättsligt organ som innehar fullständig information om de omständigheter som den person till vilken utvisningsbeslutet är riktat kritiseras för och är fullt behörigt att upphäva ett sådant beslut, om det hot som personen i fråga påstås utgöra för den nationella säkerheten inte har styrkts på vederbörligt sätt. Den granskar för detta ändamål all relevant bevisning, såväl hemlig som öppen, och säkerställer att ingen information undanhålls klaganden i onödan. [37] Europadomstolen har även slagit fast att de särskilda juristombudens möjlighet, att förhöra vittnen som åberopas mot klaganden avseende behovet av konfidentialitet och att vid domstolen begära att ytterligare information lämnas ut, kan ge ytterligare skydd [38] och bidrar till att minska den eventuella risken för fel som SIAC skulle kunna begå genom att grunda sig på hemlig bevisning. [39]

33 — Se den rättspraxis som anges i fotnot 28.

34 — Se, bland annat, Europadomstolens dom i det ovannämnda målet C.G. m.fl. mot Bulgarien (47 §).

35 — Se, i detta avseende, Europadomstolens dom i de ovannämnda målen Raza mot Bulgarien (54 §) och Liu mot Ryssland (89 och 91 §§).

36 — Se, bland annat, Europadomstolens dom i de ovannämnda målen C.G m.fl. mot Bulgarien (46 och 60 §§) och Liu mot Ryssland (90 §).

37 — Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 19 februari 2009 (219 §) i målet A m.fl. mot Förenade kungariket och av den 17 januari 2012 i målet Othman (Abu Qatada) mot Förenade kungariket (220 §).

38 — Se Europadomstolens dom i det ovannämnda målet A m.fl. mot Förenade kungariket (219 §).

39 — Se Europadomstolens dom i det ovannämnda målet Othman (Abu Qatada) mot Förenade kungariket (223 §).

100. Mot bakgrund av vad som anförts ovan och med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har när det gäller att fastställa processrättsliga skyddsregler för att säkerställa en balans mellan de olika intressena i fråga, anser jag att de förfaranderättsliga regler som Förenade kungariket antagit ger den nationella domstolen de medel som krävs för att säkerställa ett rättvist förfarande.

101. I den mån som principen att exakt och fullständig information ska ges angående skälen till beslut att neka tillträde och utvisning av unionsmedborgare ska fortsätta att gälla, ska den nationella domstolen med tillämpning av proportionalitetsprincipen tillgripa alla medel som står till buds för att till statens säkerhetsintressen anpassa den omfattning i vilken de skäl som rör allmän säkerhet ska lämnas ut.

102. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen tolkar artikel 30.2 i direktiv 2004/38, jämförd med artikel 47 i stadgan och artikel 346.1 a FEUF så, att en medlemsstat i undantagsfall, som vederbörligen motiveras av behovet att garantera statens säkerhetsintressen och som omfattas av de nationella domstolarnas kontroll, får invända mot att information om skäl som rör allmän säkerhet i ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare utlämnas till honom, oberoende av om detta sker på ett detaljerat sätt eller i form av en sammanfattning, i den mån den nationella processrätten innefattar tillvägagångssätt som gör det möjligt att förena berättigade säkerhetshänsyn avseende arten av, och källorna till, de uppgifter som har beaktats vid antagandet av det aktuella beslutet, å ena sidan, med nödvändigheten av att i tillräcklig utsträckning låta den enskilde omfattas av förfaranderegler, å den andra sidan. Det ankommer på den nationella domstolen att med tillämpning av proportionalitetsprincipen tillgripa alla förfaranderättsliga medel som står till buds för att till statens säkerhetsintressen anpassa den grad till vilken skäl som rör allmän säkerhet ska lämnas ut.

103. Tvärtemot vad ZZ, kommissionen och övervakningsmyndigheten AELE hävdat, anser jag inte att domen från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i målet A m.fl. mot Förenade kungariket medför en ändring av ovannämnda standard när det gäller beslut att neka unionsmedborgare tillträde och beslut om utvisning av unionsmedborgare som fattats av hänsyn till allmän säkerhet. Jag anser närmare bestämt inte att denna dom innebär att det på detta område ska tillämpas en princip, enligt vilken dessa personer åtminstone och utan undantag ska erhålla information om det väsentliga innehållet i de hänsyn till allmän säkerhet som åberopats gentemot dem, även för det fall det strider mot statens säkerhetsintressen.

104. Det ska inledningsvis preciseras att ovannämnda dom är speciell på så sätt att krav som är nödvändiga för iakttagandet av artikel 5.4 i Europakonventionen uppställs vad gäller kvarhållande av utlänningar som misstänks för terrorism. Det rörde sig om lagstiftningen i Förenade kungariket enligt vilken sådana personer kunde hållas i förvar utan rättegång och under en obestämd tid i väntan på utvisning.

105. Artikel 5.4 i Europakonventionen utgör *lex specialis* i förhållande till de mer allmänna kraven i artikel 13 i samma konvention.[40] Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har inom ramen för tillämpningen av artikel 5.4 i Europakonventionen fastställt att det kan vara nödvändigt att använda konfidentiell information när den nationella säkerheten är hotad men att detta inte innebär att nationella myndigheter undgår all kontroll av nationella domstolar så snart de påstår att målet rör nationell säkerhet och terrorism.[41]

40 — Se, bland annat, Europadomstolens dom i det ovannämnda målet Chahal mot Förenade kungariket (126 §) samt domen i målet A. m.fl. mot Förenade kungariket (202 §).

41 — Se Europadomstolens dom i det ovannämnda målet Chahal mot Förenade kungariket (131 §).

106. I den ovannämnda domen i målet A. mot Förenade kungariket slog Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna fast att ”artikel 5.4 i Europakonventionen med hänsyn till omständigheterna i målet och de dramatiska följder som det långvariga frihetsberövandet av klagandena, som vid den tidpunkten föreföll kunna pågå under obestämd tid, haft på de grundläggande rättigheter som tillkommer dem, tillerkänner garantier som i allt väsentligt är identiska med dem som följer av den straffrättsliga delen av artikel 6.1 i Europakonventionen”. [42]

107. Vad avser de krav som ska iakttas vid det straffrättsliga förfarandet framgår av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att ”rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen omfattar rätten att få tillgång till all relevant bevisning, såväl bevisning som är till den berörda personens nackdel som till hans fördel, som innehas av åklagarmyndigheterna”. [43] Europadomstolen fastställde emellertid att ”det i allmänhetens intresse ibland kan bli nödvändigt att undanhålla försvaret viss bevisning”. [44] Europadomstolen slog i detta avseende fast att rätten att få tillgång till relevant bevisning inte är absolut [45] och att ”rätten till ett helt kontradiktoriskt förfarande [kan] inskränkas i den mån det är absolut nödvändigt av hänsyn till allmänintresset, såsom nationell säkerhet, sekretess för polisens utredningsmetoder eller skydd för tredje mans grundläggande rättigheter”. [46] Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna preciserade dock att ”[r]imliga garantier för att den anklagade ska kunna få en rättvis rättegång förutsätter ... att de svårigheter som den berörde lider, genom inskränkningarna i dennes rättigheter, kompenseras genom det sätt som domstolarna genomför rättegången på”. [47] Den undersökte således om nämnda förfarande i sin helhet var rättvist [48] eller ”i vilken utsträckning den omständigheten att förfarandet inte är helt kontradiktoriskt kan åtgärdas genom befintliga kompensationsåtgärder” [49]. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna påpekade slutligen att en fällande dom inte enbart eller på ett avgörande sätt kan grunda sig på hemlig bevisning vars innehåll den anklagade eller hans ombud inte vid något skede i förfarandet fått tillgång till. [50]

108. Inom ramen för artikel 5.4 i Europakonventionen tillämpade Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna garantier som i allt väsentligt är identiska med dem som följer av den straffrättsliga delen av artikel 6.1 i Europakonventionen och slog i domen i det ovannämnda målet A mot Förenade kungariket fast att det ”är nödvändigt att ge tillgång till så mycket uppgifter om anklagelserna och bevisningen mot varje sökande som är möjligt utan att nationell säkerhet eller andra personers säkerhet hotas” [51]. Europadomstolen slog fast att ”om ingen av de berörda uppgifterna lämnades ut så krävs att de olägenheter som föranleds av en sådan inskränkning kompenseras på så sätt att var och en av de berörda parterna i ett senare skede kan bemöta de anklagelser som framförts mot dem för att artikel 5.4 i Europakonventionen ska iakttas”. [52]

109. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna granskade det förfarande som föreskrivs i lagen om SIAC mot bakgrund av dessa krav, och samtidigt som den framhöll att ”SIAC var bäst lämpad att säkerställa att uppgifter inte lämnades ut till interner i onödan” [53] och ”den viktiga roll” [54] som de särskilda juristombuden hade, slog den fast att de sistnämnda ”endast kunde utföra sin uppgift

42 — Se Europadomstolens dom i det ovannämnda målet A. m.fl. mot Förenade kungariket (217 §).

43 — Ibidem (206 §).

44 — Ibidem.

45 — Se, bland annat, Europadomstolens dom av den 16 februari 2000 i målet Jasper mot Förenade kungariket (52 §) och av den 18 maj 2010 i målet Kennedy mot Förenade kungariket (187 § och där angiven rättspraxis).

46 — Se, bland annat, Europadomstolens dom i det ovannämnda målet A. m.fl. mot Förenade kungariket (205 § och där angiven rättspraxis).

47 — Ibidem.

48 — Ibidem (208 § och där angiven rättspraxis).

49 — Ibidem (207 §).

50 — Ibidem (206–208 §§ och där angiven rättspraxis).

51 — Ibidem (218 §).

52 — Ibidem.

53 — Ibidem (219 §).

54 — Ibidem (220 §).

på ett effektivt sätt om internerna getts tillgång till tillräckligt mycket uppgifter om de anklagelser som riktats mot dem för att kunna ge de särskilda ombuden lämpliga instruktioner”.[55] Europadomstolen slog även fast att ”kraven i artikel 5.4 i Europakonventionen inte var uppfyllda i de fall då de icke-konfidentiella uppgifterna endast hade bestått i allmänna påståenden och där SIAC uteslutande, eller till avgörande del, hade baserat sitt beslut på hemliga uppgifter för att fastställa utfärdandet av ett certifikat eller kvarhålla sökandena”.[56]

110. Det är riktigt att om tvisten i målet vid den nationella domstolen hade bedömts mot bakgrund av de krav som fastställts i Europakonventionen inom ramen för artikel 5.4 i Europakonventionen så skulle det vara svårt att fastställa att det rör sig om ett rättvist förfarande. Det är ostridigt att ZZ enbart fått tillgång till få uppgifter avseende de handlingar som han klandras för och att de huvudsakliga skäl som motiverar utvisningsbeslutet var hemliga under hela förfarandet vid SIAC. I enlighet med vad SIAC själv har uttalat var det av skäl som endast angavs i det icke-offentliga avgörandet som denna domstol hade bedömt att ZZ:s personliga beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, nämligen allmän säkerhet, och att detta väger tyngre än hans rätt till familjeliv i Förenade kungariket.[57]

111. Jag anser emellertid inte att det enligt artikel 47 i stadgan krävs att så stränga garantier som de som följer av den straffrättsliga delen av artikel 6.1 i Europakonventionen ska tillämpas analogt på invändningar som framförts mot utvisningsbeslut. Det är legitimt att de krav på grundval av vilka ett förfarande kan betraktas som rättvist kan variera, beroende på det omtvistade beslutets karaktär och omständigheterna i målet.[58] Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter har således antagit en högre standard vad gäller processuella rättigheter när den haft att pröva situationer avseende kvarhållande än den som den tillämpat när den haft att bedöma huruvida utvisningsbeslut är förenliga med artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen. Det kan dessutom påpekas att Europadomstolen i sin dom i det ovannämnda målet Othman (Abu Qatada) mot Förenade kungariket klart fastställt att det resonemang som den fört i sin dom i det ovannämnda målet A. m.fl. mot Förenade kungariket inte har en allmän tillämpning och på så sätt visat att samma nationella förfarande kan bedömas annorlunda vad gäller frågan huruvida det är rättvist beroende på det sammanhang i vilket denna bedömning sker.[59]

112. Mot bakgrund av vad som anförts ovan, där det framhållits att olika standarder ska tillämpas beroende på sammanhanget, kan det konstateras att den speciella karaktär som kännetecknar det förfaranderättsliga nationella system som det rör sig om i tvisten i målet vid den nationella domstolen samt den omständigheten att förevarande begäran om förhandsavgörande avser fri rörlighet och uppehållsrätt för unionsmedborgare enligt min mening utgör hinder mot att tillämpa det resonemang som domstolen fört i sin dom i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen analogt. I denna dom införde domstolen krav med avseende på rätten till försvar och ett effektivt domstolsskydd, åtgärder för frysning av penningmedel och ekonomiska resurser mot bakgrund av de speciella processuella omständigheterna inom ramen för vilka sådana åtgärder vidtas. Det ska emellertid framhållas att domstolen i nämnda dom fastställt att ”tvingande skäl hänförliga till säkerhet eller till gemenskapens och dess medlemsstaters internationella förbindelser [kan] utgöra hinder för att vissa uppgifter lämnas till de berörda”.[60]

55 — Ibidem.

56 — Ibidem.

57 — Det ovan i fotnot 11 nämnda målet ZZ v Secretary of State for the Home Department (ovan), punkt 20. Det offentliga avgörandet innehåller redan ett visst antal allvarliga invändningar som ZZ kunnat förklara under förfarandet. Av de slutsatser som klaganden fått kännedom om framgår att det har påståtts att han var inblandad i den verksamhet som bedrevs av Armed Islamic Group och i terrorverksamhet. Det har närmare bestämts visats att han äger eller ägde föremål som hittats i Belgien i lokaler som hyrts av en känd extremist där man bland annat fann en hel del vapen och ammunition. Av handlingarna i målet framgår dessutom att sökanden tagit ställning till andra påstådda omständigheter, såsom till exempel kontakt med eller stöd från vissa namngivna personer, samt innehav av en stor summa pengar.

58 — Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom i det ovannämnda målet Kennedy mot Förenade kungariket (189§).

59 — Se Europadomstolens dom i det ovannämnda målet Othman (Abu Qatada) mot Förenade kungariket (223 §).

60 — Punkt 342.

113. Slutligen ska det argument besvaras som framförts av övervakningsmyndigheten AELE, att det med tillämpning av praxis från House of Lords [61] är ologiskt att en person som är föremål för en ”control order” med tillämpning av lagen från 2005 om förebyggande av terrorism (Prevention of Terrorism Act 2005) kan ha kännedom om de huvudsakliga anklagelser som framförts mot personen i fråga medan en unionsmedborgare som är föremål för ett utvisningsbeslut kan undanhållas sådana uppgifter.

114. Som jag påpekat ovan anser jag att den omfattning i vilken skäl som rör allmän säkerhet kan lämnas ut kan variera beroende på det processuella sammanhang i vilket det omtvistade beslutet fattas och beroende på de aktuella åtgärdernas karaktär. Control orders består i åtgärder som på olika sätt begränsar friheten för personer som är misstänkta för terrorism, till exempel vad gäller deras bostadsort, deras förflyttningar, deras relationer och användning av kommunikationsmedel. Dessa åtgärder kan, i sina strängaste former, ha sådana effekter som liknar kvarhållande. Control orders utgör följaktligen en särskild kategori av åtgärder som inte är jämförbar med den kategori som avser utvisningsbeslut som antagits med stöd av direktiv 2004/38. Den omständigheten att en nationell domstol inom ramen för tillämpningen av en nationell lagstiftning som avser att förhindra terrorverksamhet anser det vara lämpligt att utvidga de standarder som fastställts av Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter i domen i det ovannämnda målet A m.fl. mot Förenade kungariket till att omfatta andra åtgärder än kvarhållande kan inte i sig påverka de processuella krav som inom ramen för genomförandet av unionsrätten följer av artikel 30.2 i direktiv 2004/38 jämförd med artikel 47 i stadgan och artikel 346.1 a FEUF.

IV – Förslag till avgörande

115. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara den tolkningsfråga som ställts av Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) på följande sätt:

Artikel 30.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 346.1 a FEUF ska tolkas så, att en medlemsstat i undantagsfall, som vederbörligen motiveras av behovet att garantera statens säkerhetsintressen och som omfattas av de nationella domstolarnas kontroll, får invända mot att innehållet i de skäl som rör allmän säkerhet i ett beslut om utvisning av en unionsmedborgare utlämnas till honom, oberoende om detta sker på ett detaljerat sätt eller i form av en sammanfattning, i den mån den nationella processrätten innefattar tillvägagångssätt som gör det möjligt att förena berättigade säkerhetshänsyn avseende arten av, och källorna till, de uppgifter som har beaktats vid antagandet av det aktuella beslutet, å ena sidan, med nödvändigheten av att i tillräcklig utsträckning låta den enskilde omfattas av förfaranderegler, å den andra sidan.

Det ankommer på den nationella domstolen att med tillämpning av proportionalitetsprincipen tillgripa alla förfaranderättsliga medel som står till buds för att till statens säkerhetsintressen anpassa den grad till vilken skäl som rör allmän säkerhet ska lämnas ut.

61 — Secretary of State for the Home Departments mot AF m.fl. (2009) UKHL 28, tillgänglig på följande webbplats: http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2009/28.html.