Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 12. septembra 2012 [1]

Zadeva C-300/11

ZZ
proti
Secretary of State for the Home Department

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Združeno kraljestvo))

„Direktiva 2004/38/ES o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic — Odločba o prepovedi vstopa državljana Unije v državo članico iz razlogov javne varnosti — Obveznost obvestitve zadevnega državljana o razlogih za to odločbo — Razkritje v nasprotju z državno varnostjo — Pravica do učinkovitega sodnega varstva“

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 30(2) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC [2].

2. Predlog je bil vložen v okviru spora med ZZ in Secretary of State for the Home Department (v nadaljevanju: Secretary of State) v zvezi z odločbo zadnjenavedenega, s katero je bil ZZ iz razlogov javne varnosti prepovedan vstop v Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska in zanj odrejen ukrep odstranitve.

3. S tem da je Sodišče pozvano, naj odloči, v kakšnem obsegu lahko država članica ob sklicevanju na zahteve, povezane z državno varnostjo, državljanu Unije zavrne razkritje razlogov javne varnosti, ki upravičujejo ukrep odstranitve, ki ga je sprejela zoper njega, se v tej zadevi postavlja občutljivo vprašanje pravičnega ravnotežja, ki ga je treba doseči med potrebo, da država članica zaščiti bistvene interese svoje varnosti, in zagotavljanjem procesnih pravic, ki jih imajo državljani Unije.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46.

I – Pravni okvir

A – *Pravo Unije*

4. Člen 27(1) in (2) Direktive 2004/38 določa:

„1. Ob upoštevanju določb tega poglavja lahko države članice omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na te razloge se ne da sklicevati iz ekonomskih razlogov.

2. Ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, so v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. Predhodne kazenske obsodbe same po sebi še ne predstavljajo razlogov za sprejetje takšnih ukrepov.

Osebno obnašanje zadevnega posameznika mora pomeniti resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Utemeljitve, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene.“

5. Člen 28(2) in (3) te direktive določa:

„2. Država članica gostiteljica ne sme sprejeti odločbe o izgonu proti državljanom Unije ali njihovim družinskim članom, ne glede na državljanstvo, ki imajo pravico do stalnega prebivališča na njenem ozemlju, razen iz resnih razlogov v zvezi z javnim redom ali javno varnostjo.

3. Odločba o izgonu državljanov Unije ne sme biti sprejeta v naslednjih primerih, razen če odločba temelji na nujnih razlogih javne varnosti, ki jih države članice opredelijo:

(a) če so državljani Unije prebivali v državi članici gostiteljici preteklih deset let […]“

6. Člen 30(1) in (2) navedene direktive določa:

„1. Zadevne osebe so pisno obveščene o vsaki odločbi, sprejeti v skladu s členom 27(1), in sicer na takšen način, da lahko razumejo njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanje.

2. Zadevne osebe so natančno in v celoti obveščene o razlogih javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, na katerih odločba, sprejeta v njihovem primeru, temelji, razen če je to v nasprotju z interesi državne varnosti.“

7. Člen 31 Direktive 2004/38 v zvezi s postopkovnimi jamstvi določa:

„1. Proti kateri koli odločbi, sprejeti zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, morajo imeti zadevne osebe možnost vložiti pravno sredstvo pri sodišču in, kjer to ustreza, drugem organu v državi članici gostiteljici.

[…]

3. Postopki s pravnimi sredstvi dopuščajo preskus pravilnosti in zakonitosti odločbe kot tudi dejstev in okoliščin, na katerih predlagani ukrep temelji. Ti postopki zagotavljajo, da odločba ni nesorazmerna, zlasti glede zahtev, določenih v členu 28.

4. Države članice lahko prepovejo zadevnemu posamezniku prebivanje na ozemlju v teku postopka s pravnimi sredstvi, ne smejo pa mu preprečiti, da osebno poda svojo obrambo, razen kadar lahko njegova/njena navzočnost povzroči resne motnje javnega reda ali javne varnosti ali kadar se pravno sredstvo nanaša na zavrnitev vstopa na ozemlje.“

B – *Angleško pravo*

1. Vstop in prepoved vstopa v Združeno kraljestvo

8. Z uredbo o priseljevanju iz leta 2006 (Evropski gospodarski prostor) (Immigrations (European Economic Area) Regulations 2006, v nadaljevanju: uredba o priseljevanju) je bila Direktiva 2004/38 prenesena v nacionalno pravo. Člen 11(1) in (5) uredbe o priseljevanju določa:

„(1) Državljanu [države članice Evropskega gospodarskega prostora (EGP)] je treba dovoliti vstop v Združeno kraljestvo, če pri prihodu predloži veljavno osebno izkaznico ali potni list, ki ga je izdala država EGP.

[…]

(5) Vendar se ta člen uporablja ob upoštevanju člena 19(1) […]“

9. Člen 19 te uredbe, naslovljen „Prepoved vstopa v Združeno kraljestvo in odstranitev“, v odstavku 1 določa:

„Osebi ni dovoljen vstop v Združeno kraljestvo na podlagi člena 11, če je prepoved vstopa upravičena iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja v skladu s členom 21.“

10. Člen 25 navedene uredbe določa:

„(1) V tem delu:

[…]

‚komisija‘ pomeni komisijo iz zakona o [posebni pritožbeni komisiji za priseljevanje] iz leta 1997 (Special Immigration Appeals Commission Act 1997, v nadaljevanju: zakon o SIAC) […]“

11. Člen 28 uredbe o priseljevanju določa:

„(1) Pritožba zoper odločbo EGP se lahko vloži pri komisiji, kadar se uporabljata odstavka 2 in 4.

[…]

(4) Ta odstavek se uporablja, če Secretary of State potrdi, da je bila odločba EGP v celoti ali delno sprejeta na podlagi informacij, ki po njegovem mnenju ne bi smele biti objavljene

(a) iz razlogov nacionalne varnosti;

[…]

(8) Zakon [o SIAC] se uporablja za pritožbe, ki so pri komisiji vložene na podlagi te uredbe, tako kot se uporablja za pritožbe, vložene na podlagi člena 2 navedenega zakona, kadar se uporablja odstavek 2 navedenega člena (pritožba zoper odločbo na področju priseljevanja), razen točke (i) navedenega odstavka.“

2. Pravila, ki se uporabljajo za pritožbo zoper odločbo o prepovedi vstopa

12. Komisija mora biti na podlagi člena 1(3) zakona o SIAC višje redno sodišče.

13. Člen 5(1), (3) in (6) tega zakona določa:

„(1) Lord Chancellor lahko določi pravila.

[…]

(3) Pravila iz tega člena lahko med drugim:

(a) določajo, da se lahko postopek pred komisijo uvede, ne da bi bile vse podrobnosti razlogov za odločbo, zoper katero je vložena pritožba, sporočene pritožniku,

[…]

(6) Lord Chancellor pri določitvi pravil iz tega člena upošteva predvsem:

(a) potrebo po zagotovitvi, da se odločbe, zoper katere je vložena pritožba, pravilno nadzirajo, in

(b) potrebo po zagotovitvi, da se informacije ne razkrijejo v nasprotju s splošnim interesom.“

14. Člen 6 zakona o SIAC določa imenovanje posebnih odvetnikov. V zvezi s tem člen 6(1) tega zakona določa, da lahko Attorney General imenuje osebo, pooblaščeno za zastopanje pred High Court of Justice (Združeno kraljestvo), „da zastopa interese pritožnika v vseh postopkih pred posebno pritožbeno komisijo za priseljevanje (v nadaljevanju: SIAC), iz katerih so pritožnik in vsi njegovi pravni zastopniki izključeni“. Člen 6(4) navedenega zakona poleg tega določa, da ta oseba „nima odgovornosti do osebe, za zastopanje interesov katere je pooblaščena“.

15. Poslovnik posebne pritožbene komisije za priseljevanje iz leta 2003 (Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003, v nadaljevanju: poslovnik SIAC) v členu 4(1) in (3) določa:

„(1) Komisija pri opravljanju svojih nalog zagotavlja, da se informacije ne razkrijejo v nasprotju z interesi nacionalne varnosti […]

[…]

(3) Ob upoštevanju odstavkov 1 in 2 mora biti komisija prepričana, da ji elementi, s katerimi razpolaga, omogočajo, da zadovoljivo odloči o zadevi.“

16. Člen 10 poslovnika SIAC določa:

„(1) Kadar želi Secretary of State ugovarjati pritožbi, mora pri komisiji vložiti:

(a) izjavo, v kateri so navedeni dokazi, na katerih temelji njegov ugovor zoper pritožbo, in

(b) vse razbremenilne elemente, s katerimi je seznanjen.

(2) Razen če Secretary of State ugovarja temu, da se izjava razkrije pritožniku ali njegovemu zastopniku, mora kopijo izjave poslati pritožniku, ko vloži ugovor pri komisiji.

(3) Kadar Secretary of State ugovarja temu, da se pritožniku ali njegovemu zastopniku razkrije izjava, vložena na podlagi odstavka 1, se uporabljata člena 37 in 38.

[…]“

17. Člen 35 poslovnika SIAC glede nalog posebnega odvetnika iz člena 6 zakona o SIAC določa:

„Naloge posebnega odvetnika so zastopati interese pritožnika, tako da:

(a) komisiji predstavi stališča na vseh obravnavah, iz katerih so izključeni pritožnik in njegovi zastopniki;

(b) predloži dokaze in opravi kontradiktorno zaslišanje prič na teh obravnavah, ter

(c) komisiji predloži pisna stališča.“

18. Člen 36 poslovnika SIAC glede komuniciranja med pritožnikom in posebnim odvetnikom določa:

„(1) Posebni odvetnik lahko komunicira s pritožnikom ali njegovim zastopnikom kadar koli, preden mu Secretary of State pošlje elemente, zoper razkritje katerih pritožniku ugovarja.

(2) Potem ko je Secretary of State posebnemu odvetniku poslal elemente, kot je navedeno v odstavku 1, posebni odvetnik ne sme komunicirati z osebo o nobenem vprašanju, povezanem s postopkom, razen v primerih iz odstavka 3 ali 6(b) ali v skladu z navodilom komisije, pripravljenim v odgovoru na zahtevo, izraženo na podlagi odstavka 4.

(3) Posebni odvetnik lahko brez navodil komisije komunicira v zvezi s postopkom s:

(a) komisijo;

(b) Secretary of State ali katero koli osebo, ki nastopa v njegovem imenu;

(c) pristojnim sodnikom ali katero koli osebo, ki nastopa v njegovem imenu;

(d) katero koli osebo, razen s pritožnikom ali njegovim zastopnikom, s katero mora za upravne namene komunicirati v zvezi z vprašanji, ki niso povezana z vsebino postopka.

(4) Posebni odvetnik lahko od komisije zahteva navodila, ki mu dovoljujejo komunicirati s pritožnikom ali njegovim zastopnikom ali katero koli drugo osebo.

(5) Kadar odvetnik zahteva navodila na podlagi odstavka 4:

(a) mora komisija o zahtevi obvestiti Secretary of State,

(b) Secretary of State pa mora v roku, ki ga določa komisija, pri njej vložiti vsak ugovor zoper predlagano komuniciranje ali zoper predlagano obliko komuniciranja ter o tem obvestiti posebnega odvetnika.

(6) Odstavek 2 pritožniku ne prepoveduje komuniciranja s posebnim odvetnikom, potem ko ga je Secretary of State obvestil o elementih, kot je navedeno v odstavku 1, vendar:

(a) pritožnik lahko komunicira s posebnim odvetnikom le pisno in po pravnem zastopniku;

(b) posebni odvetnik lahko na komunikacijo odgovori le v skladu z navodili komisije, kljub temu pa lahko pošlje pravnemu zastopniku pritožnika pisno potrdilo o prejemu, tudi če takih navodil ni.“

19. Člen 37 poslovnika SIAC opredeljuje izraz „zaupni elementi“ in v zvezi s tem določa:

„(1) V tem členu ‚zaupni elementi‘ pomenijo:

(a) elemente, ki jih Secretary of State želi navesti v katerem koli postopku pred komisijo;

(b) elemente, ki škodijo argumentom ali so ugodni za pritožnika, ali

(c) informacije, ki jih mora predložiti na podlagi navodila, sestavljenega v skladu s členom 10A(7),

ter zoper razkritje katerih pritožniku ali njegovemu zastopniku ugovarja.

(2) Secretary of State ne more navesti zaupnih elementov, ne da bi bil imenovan posebni odvetnik za zastopanje interesov pritožnika.

(3) Kadar mora Secretary of State na podlagi člena 10(2) ali člena 10A(8) pritožniku sporočiti zaupne elemente ali kadar želi navesti take elemente in je bil imenovan posebni odvetnik, mora pri komisiji vložiti in posebnemu odvetniku poslati:

(a) kopijo zaupnih elementov, če tega še ni naredil;

(b) izjavo, v kateri so navedeni razlogi, iz katerih ugovarja njihovemu razkritju, in

(c) opis elementov v obliki, ki jo je mogoče sporočiti pritožniku, če in kolikor je mogoče, ne da bi informacije razkril v nasprotju s splošnim interesom.

(4) Secretary of State mora hkrati z njegovo vložitvijo pritožniku poslati vsak opis, vložen v skladu z odstavkom 3(c).

(4A) Kadar Secretary of State posebnemu odvetniku pošlje zaupne elemente, ki jih je cenzuriral iz drugih razlogov, ki niso povezani s poklicno molčečnostjo,

(a) mora elemente pri komisiji vložiti v necenzurirani različici in navesti razloge za spremembe,

(b) komisija pa mora Secretary of State dati navodilo v zvezi s točkami, ki so lahko predmet cenzuriranja.

(5) Secretary of State lahko z dovoljenjem komisije ali soglasjem posebnega odvetnika kadar koli spremeni ali dopolni dokumente, vložene na podlagi tega člena.“

20. Člen 38 poslovnika SIAC glede preučitve ugovorov, ki jih vloži Secretary of State, določa:

„(1) Kadar Secretary of State vloži ugovor na podlagi člena 36(5)(b) ali člena 37, mora komisija odločiti, ali ga bo v skladu s tem členom sprejela.

(2) Komisija mora določiti datum obravnave, da Secretary of State in posebnemu odvetniku omogoči, da predstavita ustna stališča […]

[…]

(5) Obravnave na podlagi tega člena potekajo brez navzočnosti pritožnika in njegovega zastopnika.

(6) Komisija lahko sprejme ali zavrne ugovor Secretary of State.

(7) Komisija mora ugoditi ugovoru, ki ga je Secretary of State vložil na podlagi člena 37, kadar meni, da bi bilo razkritje zadevnih elementov v nasprotju s splošnim interesom.

(8) Kadar komisija ugodi ugovoru, ki ga je Secretary of State vložil na podlagi člena 37, mora:

(a) preučiti, ali je treba Secretary of State naložiti, da pritožniku pošlje povzetek zaupnih elementov, in

(b) odobriti vsak tak povzetek za zagotovitev, da ne vsebuje nobene informacije ali drugega elementa, katerega razkritje bi bilo v nasprotju s splošnim interesom.

(9) Kadar komisija zavrne ugovor, ki ga je Secretary of State vložil na podlagi člena 37, ali mu odredi, da pritožniku pošlje povzetek zaupnih elementov:

(a) Secretary of State ni treba poslati teh elementov ali povzetka, vendar

(b) če tega ne naredi, lahko komisija na obravnavi, na kateri lahko Secretary of State ali posebni odvetnik predstavita stališča,

(i) če meni, da bi elementi ali drugi podatki, ki jih je treba povzeti, lahko škodili argumentom Secretary of State ali bili ugodni za pritožnika, odredi, da Secretary of State teh točk ne navede v svojih argumentih ali da se prilagodi ali sprejme druge ukrepe v skladu z navedbami komisije, ali

(ii) v vseh drugih primerih odredi, da Secretary of State ne navede zadevnih elementov ali (po potrebi) drugih podatkov, ki jih je treba povzeti v postopku.“

21. Člen 43 poslovnika SIAC glede nejavnih obravnav določa:

„(1) Če komisija meni, da je treba pritožnika in njegovega zastopnika izključiti iz obravnave ali dela obravnave za zagotovitev, da se informacije ne razkrijejo v nasprotju s splošnim interesom, mora:

(a) odrediti, da se to zgodi, in

(b) za zaprtimi vrati izvesti obravnavo ali del obravnave, iz katere sta izključena pritožnik in njegov zastopnik.

[…]“

22. Člen 47 poslovnika SIAC glede odločitve, ki jo mora sprejeti komisija, določa:

„(1) Ta člen se uporablja, kadar komisija odloča v katerem koli postopku.

(2) Komisija mora zapisati odločitev in razloge zanjo.

(3) Komisija mora v razumnem roku strankam vročiti dokument, ki vsebuje njeno odločitev ter razloge zanjo, če in kolikor je mogoče, ne da bi informacije razkrila v nasprotju s splošnim interesom.

(4) Kadar dokument iz odstavka 3 ne vsebuje vseh razlogov za njeno odločitev, mora komisija Secretary of State in posebnemu odvetniku poslati ločen dokument, ki vsebuje te razloge.

(5) Kadar komisija pošlje ločen dokument na podlagi odstavka 4, lahko posebni odvetnik od nje zahteva, da spremeni ta dokument in dokument iz odstavka 3, z obrazložitvijo, da ločeni dokument vsebuje elemente, katerih razkritje ne bi bilo v nasprotju s splošnim interesom.

(6) Posebni odvetnik mora Secretary of State poslati kopijo zahteve iz odstavka 5.

(7) Komisija mora posebnemu odvetniku in Secretary of State omogočiti, da predstavita stališča, in lahko odloči o zahtevi na obravnavi ali brez obravnave.“

II – Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

23. ZZ ima francosko in alžirsko državljanstvo. Od leta 1990 je poročen z državljanko Združenega kraljestva, s katero ima osem otrok, starih od 9 do 20 let. Od leta 1990 do leta 2005 je zakonito prebival v Združenem kraljestvu.

24. ZZ je 19. avgusta 2005 zapustil Združeno kraljestvo in odpotoval v Alžirijo. 26. avgusta 2005 je bil obveščen, da se je Secretary of State odločil razveljaviti njegovo pravico do prebivanja in mu prepovedati vstop v Združeno kraljestvo z obrazložitvijo, da njegova navzočnost ni v splošnem interesu. V tem dopisu je bilo tudi navedeno, da je izključitev ZZ iz Združenega kraljestva upravičena iz razlogov nacionalne varnosti.

25. ZZ je 18. septembra 2006 pripotoval v Združeno kraljestvo. Secretary of State se je 19. septembra 2006 na podlagi člena 19(1) uredbe o priseljevanju odločil, da ZZ zavrne vstop v Združeno kraljestvo in ga odstrani iz razlogov javne varnosti. ZZ je bil istega dne poslan nazaj v Alžirijo. Zdaj prebiva v Franciji.

26. ZZ je 9. oktobra 2006 vložil pritožbo zoper odločbo z dne 19. septembra 2006, ki jo je SIAC 30. julija 2008 zavrnila z obrazložitvijo, da je bila odločba o zavrnitvi vstopa upravičena iz nujnih razlogov javne varnosti. ZZ sta pred SIAC zastopala solicitor in barrister po njegovi izbiri.

27. V skladu s pravili, ki se uporabljajo za SIAC, sta bila imenovana posebna odvetnika za zastopanje interesov ZZ. Ta sta se pogovorila z njim na podlagi „javnih dokazov“.

28. Nato so bile tema posebnima odvetnikoma poslane druge informacije, na katerih je temeljila sporna odločba, in sicer informacije, ki so bile opredeljene kot „zaupni dokazi“, njima pa je bilo zato prepovedano, da ZZ ali njegova odvetnika zaprosita za nova navodila ali da jim posredujeta informacije brez dovoljenja SIAC. Posebna odvetnika sta ob upoštevanju teh omejitev še naprej zastopala interese ZZ pred SIAC glede „zaupnih dokazov“.

29. SIAC je na obravnavi, ki ni bila javna in je potekala brez navzočnosti ZZ in njegovih odvetnikov, vendar v navzočnosti njegovih posebnih odvetnikov, preučila ugovor Secretary of State zoper razkritje nekaterih dokazov pritožniku. Nazadnje je odločila o obsegu, v katerem bi bilo razkritje „zaupnih dokazov“, na katere se sklicuje Secretary of State, pritožniku v nasprotju s splošnimi interesom.

30. Nato je bila opravljena obravnava o pritožbi ZZ, ki je potekala delno na javnih in delno na nejavnih sejah. Nejavne seje so potekale brez navzočnosti ZZ in njegovih odvetnikov, vendar v navzočnosti njegovih posebnih odvetnikov, ki sta predstavila stališča v imenu ZZ.

31. SIAC je izrekla dve sodbi, in sicer tako imenovano „javno“ sodbo in tako imenovano „nejavno“ sodbo, ki je bila poslana le Secretary of State in posebnima odvetnikoma ZZ.

32. SIAC je v javni sodbi med drugim ugotovila, da je bilo ZZ razkritih le „malo očitkov, uporabljenih zoper [njega]“, da se ti „v resnici niso nanašali na bistvena vprašanja“ ter da je bilo „iz razlogov, obrazloženih samo v nejavni sodbi, […] ugotovljeno, da osebno obnašanje ZZ predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki škoduje temeljnemu interesu družbe, in sicer njeni javni varnosti, in ki prevlada nad pravico pritožnika in njegove družine do uživanja družinskega življenja v Združenem kraljestvu“.

33. ZZ je vložil pritožbo zoper to sodbo pri Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Združeno kraljestvo), ki mu je to dovolilo.

34. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) je prekinilo odločanje in Sodišču postavilo to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali načelo učinkovitega sodnega varstva, ki ga določa člen 30(2) Direktive 2004/38 in ki se razlaga ob upoštevanju člena 346(1)(a) [PDEU], zahteva, da sodni organ, ki odloča o pritožbi zoper odločbo o prepovedi vstopa državljanu Evropske unije v državo članico iz razlogov javnega reda in javne varnosti v skladu s poglavjem VI Direktive 2004/38, zagotovi, da je zadevni državljan [Unije] obveščen o bistvu obremenilnih razlogov, ne glede na to, da so organi države članice in zadevno nacionalno sodišče po preučitvi vseh dokazov zoper državljana [Unije], na katere se organi države članice sklicujejo, ugotovili, da bi bilo razkritje bistva obremenilnih razlogov v nasprotju z interesi državne varnosti?“

III – Analiza

A – *Uvodne ugotovitve*

35. Pri analizi takih položajev, kakršen se obravnava v tej zadevi, je treba upoštevati posebnost kriminalne dejavnosti, kot je terorizem, in posebnost boja proti tej tegobi.

36. Terorizem je kriminalna dejavnost totalitarnega navdiha, ki zanika načelo individualne svobode in katere cilj je, da si v dani družbi prilasti politično, gospodarsko in sodno oblast, da bi vanjo uvedla ideologijo, na kateri temelji.

37. Uporaba terorja je kot subverzivna metoda priljubljeno sredstvo za dosego želenega rezultata z destabilizacijo političnih institucij, ki ne morejo zagotoviti varnosti državljanov, kar je ključni element družbene pogodbe. Hkrati mora vzpostavljeno ozračje terorja s tega vidika državljana, ki se vda zaradi strahu kot posledice uporabljenega terorja, prisiliti k sprejetju prevlade, da bi znova našel varnost.

38. Ta filozofija terorja, kajti teror postane sam sebi namen, se izvaja z uporabo izjemno nasilnih in krutih metod, saj se najbolj nasilno in okrutno, ker je najpretresljivejše, šteje za najbolj prilagojeno želenemu cilju. Izbira žrtev, na primer otrok, kraj storitve atentatov, kot so šole, bolnišnice ali cerkve, ali način storitve, najsibo osamljena dejanja ali množični pokoli, so del te strategije.

39. Ker je prvi pogoj učinkovitega terorja nepredvidljivost, je uporaba „spečih“ organizacij ali agentov klasična metoda na tem področju. Oblika napada, ki jo mora biti mogoče popolnoma spremeniti, zato da bolje preseneti in bolj terorizira, ustreza tej logiki.

40. Uničujoči učinek storjenih dejanj od javnih organov zahteva, da razvijajo vsa mogoča sredstva za njihovo preprečevanje. Preventiva je posebno težavna zaradi značilnosti, ki sem jih sicer neizčrpno opisal, tako da je nujna uporaba najbolj razvitih sredstev, ki jih ponujajo najsodobnejše preiskovalne tehnike, pri čemer pa se ne smejo zanemariti bolj klasična sredstva. Zaščita sredstev in virov informacij je absolutna prednostna naloga. Rezultat mora omogočiti ocenitev stopnje morebitne grožnje, na katero se je treba odzvati s preventivnim ukrepom, prilagojenim odkritemu tveganju.

41. Ta ukrep zahteva zelo prožen pristop, ki je posledica spremenljivosti konkretnih dejanskih razmer. Pogoji grožnje in boja proti njej so namreč lahko različni glede na kraj in čas, resničnost in intenzivnost tveganja pa se lahko spreminjata glede na spremembe geopolitičnih razmer v svetu.

42. Za številne oblike tveganja morajo torej obstajati enako številni odzivi, ki jih je treba sprejeti ob upoštevanju jamstev pravne države, ki pa jo ogroža teroristična dejavnost.

43. V demokratični družbi je zagotavljanje pravice do jamstev pravne države tistim, ki jo napadajo, nujno potrebno za zagotovitev absolutne prednosti demokratičnih vrednot, vendar vseeno ne sme pripeljati do nekakšnega samomora same demokracije.

44. Torej je treba vsakič zaradi teže odkrite grožnje in glede na stopnjo prisilnosti preventivno sprejetega ukrepa „pretehtati“ stopnjo omejitve izvajanja pravnega pravila v primerjavi s težo nevarnosti, ki jo zanj pomeni terorizem.

45. Zapreti nekoga ni primerljivo s tem, da se mu prepreči komuniciranje s tem ali drugim znancem ali odvzame pravica do uporabe njegovih finančnih sredstev, ki niso nujna za dostojno življenje.

46. Demokratična družba mora torej vsakič uvesti elemente tega tehtanja v zvezi z vsebino in postopkovnimi pravili, kar zahteva obstoj verodostojnega notranjega sodnega nadzora, ki pa je prilagojen dejanskim razmeram, odkritim v vsakem konkretnem primeru.

B – *Vprašanje za predhodno odločanje*

47. Ob upoštevanju dokumentov iz spisa, zlasti odločbe Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) z dne 19. aprila 2011,[3] izhajam iz predpostavke, ki jo mora seveda potrditi še nacionalno sodišče, da položaj ZZ spada v okvir člena 28(3)(a) Direktive 2004/38, to je v okvir najmočnejšega varstva pred odstranitvijo. Opozoriti moram, da je v skladu s to določbo državljana Unije, ki je v državi članici gostiteljici prebival preteklih deset let, mogoče odstraniti iz te države le iz nujnih razlogov javne varnosti.

48. Kot je Sodišče razsodilo v sodbi z dne 23. novembra 2010 v zadevi Tsakouridis[4] in kot je pred kratkim opozorilo v sodbi z dne 22. maja 2012 v zadevi I[5], je iz besedila in sistematike odstavka 3 člena 28 Direktive 2004/38 razvidno, da je zakonodajalec Unije s tem, da je vsak ukrep odstranitve v primerih iz te določbe povezoval z obstojem „nujnih razlogov“ javne varnosti, torej s pojmom, ki je bistveno ožji od „resnih razlogov“ v smislu odstavka 2 tega člena, očitno skušal ukrepe, ki temeljijo na navedenem odstavku 3, omejiti na „izjemne okoliščine“, kakor je navedeno v uvodni izjavi 24 te direktive.[6]

3 — *ZZ proti Secretary of State for the Home Department* [2011] EWCA Civ 440 (točka 11), na voljo na tem spletnem naslovu: http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/440.html.

4 — C-145/09, ZOdl., str. I-11979.

5 — C-348/09.

6 — Zgoraj navedena sodba I (točka 19 in navedena sodna praksa).

49. Sodišče je tudi pojasnilo, da pojem „nujni razlogi javne varnosti“ ne predpostavlja le obstoja ogrožanja javne varnosti, ampak mora tako ogrožanje doseči posebej veliko težo, kar se kaže v uporabi izraza „nujni razlogi“. [7] Po mnenju Sodišča gre verjetno za zelo resen poseg v osnovne interese družbe, ki bi lahko neposredno ogrozil mir in fizično varnost prebivalstva. [8]

50. Poleg tega je Sodišče razsodilo, da mora ukrep odstranitve temeljiti na preučitvi posameznega obravnavanega primera in se ne sme upravičevati z nujnimi razlogi javne varnosti v smislu člena 28(3) Direktive 2004/38, razen če je ob upoštevanju izjemne teže grožnje tak ukrep potreben za zaščito interesov, ki jih varuje, če tega cilja ni mogoče doseči z manj strogimi ukrepi, vse ob upoštevanju trajanja prebivanja državljana Unije v državi članici gostiteljici in zlasti hudih posledic, ki jih tak ukrep lahko povzroči za državljane Unije, ki so se resnično vključili v državo članico gostiteljico. [9] V okviru te presoje je treba upoštevati temeljne pravice, katerih upoštevanje zagotavlja Sodišče in med katerimi je pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja. [10]

51. V nasprotju z zadevama, v katerih sta bili izdani zgoraj navedeni sodbi Tsakouridis in I, predložitveno sodišče v tej zadevi Sodišča ne sprašuje niti o pomenu, ki ga je treba pripisati pojmu javne varnosti, niti zato, da bi ga odgovor vodil pri oceni sorazmernosti ukrepa, ki ga je sprejel Secretary of State. Glede na preučitev tega ukrepa, ki ga je SIAC opravila na prvi stopnji, se zdi, da imajo tu zahteve, povezane z zaščito javne varnosti, prednost pred pravico ZZ do družinskega življenja v Združenem kraljestvu. [11]

52. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se tokrat nanaša na procesne pravice, ki jih lahko uveljavlja državljan Unije, ki je v enakem položaju kot ZZ. Predvsem je v tem predlogu Sodišče pozvano, naj odloči, ali je v skladu s pravom Unije, da se lahko zoper državljana Unije sprejme ukrep odstranitve iz razlogov javne varnosti, ne da bi bil obveščen o razlogih, ki ta ukrep upravičujejo, bodisi podrobno bodisi s povzetkom, ker temu nasprotujejo zahteve, povezane z državno varnostjo.

53. Določba, ki je v središču tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, je člen 30(2) Direktive 2004/38 in izhaja iz člena 6 Direktive 64/221/EGS [12], ki je določal, da se „[z]adevno osebo […] obvesti o razlogih javne politike, javne varnosti ali zdravja prebivalstva, na podlagi katerih je bila v njenem primeru sprejeta odločitev, razen če je to v nasprotju z varnostnimi interesi prizadete države“. Sodišče je v sodbi z dne 28. oktobra 1975 v zadevi Rutili [13] že razlagalo to določbo, kot da od zadevne države zahteva, da zadevno osebo obvesti o „natančnih in celovitih razlogih“ za odločbo, da ji tako omogoči zagotovitev lastne obrambe. [14]

54. Člen 30(2) Direktive 2004/38 je predvsem izraz „ohranjanja načela, da mora biti vsak ukrep, ki ga pristojni organi sprejmejo, ustrezno utemeljen“, če povzamem besede, ki jih je zakonodajalec Unije uporabil v uvodni izjavi 25 te direktive.

7 — Prav tam (točka 20 in navedena sodna praksa).

8 — Prav tam (točka 28).

9 — Zgoraj navedena sodba Tsakouridis (točka 49).

10 — Prav tam (točka 52).

11 — *ZZ proti Secretary of State for the Home Department* [2008] UKSIAC 63/2007, na voljo na tem spletnem naslovu: http://www.bailii.org/uk/cases/SIAC/2008/63_2007.html. SIAC v točki 21 navaja:

„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 — Direktiva Sveta z dne 25. februarja 1964 o usklajevanju posebnih ukrepov, ki zadevajo gibanje in prebivanje tujih državljanov, utemeljenih z javno politiko, javno varnostjo ali zdravjem prebivalstva (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 11).

13 — 36/75, Recueil, str. 1219.

14 — Točka 39.

55. Iz besedila člena 30(2) Direktive 2004/38 je jasno razvidno, da je obvestitev državljana Unije, na katerega se nanaša ukrep, ki omejuje njegovo pravico do prostega gibanja in prebivanja iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, o natančnih in celovitih razlogih za tak ukrep pravilo. Izjemoma lahko tej obvestitvi nasprotujejo interesi državne varnosti.

56. Samo besedilo člena 30(2) Direktive 2004/38 torej izraža idejo, da so procesne pravice državljana Unije izjemoma lahko omejene, kadar je to upravičeno z interesi državne varnosti.

57. Glavna težava, ki jo povzroča ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, je ugotoviti, koliko je tako omejitev mogoče sprejeti, ne da bi to čezmerno posegalo v procesne pravice, ki jih lahko uveljavlja državljan Unije.

58. Povedano drugače, do kod sega možnost, ki jo državam članicam ponuja člen 30(2) Direktive 2004/38, da odstopajo od načela obvestitve o natančnih in celovitih razlogih za odločbo o odstranitvi? Natančneje, ali se lahko država članica sklicuje na interese državne varnosti, da bi nasprotovala obvestitvi državljana Unije o razlogih javne varnosti, ki upravičujejo odločbo o odstranitvi, čeprav s povzetkom, omejenim na bistvene trditve?

59. Da bi odgovorili na to vprašanje, je treba pojasniti, da je obveznost obrazložitve tesno povezana z načelom spoštovanja pravice do obrambe in zagotovilom učinkovitega sodnega varstva. Tako je cilj obveznosti obrazložitve akta, ki posega v položaj, omogočiti zainteresiranim, da izvedo za razloge za sprejeto določbo in da lahko presodijo njeno utemeljenost, pristojnemu sodišču pa, da opravi nadzor. [15]

60. Pravica do obrambe je temeljna pravica, ki je del splošnih pravnih načel, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče. [16] Prvič, zahteva, da se zadevnemu subjektu sporočijo dokazi, uporabljeni proti njemu za utemeljitev akta, ki posega v njegov položaj. Drugič, omogočiti mu je treba, da ustrezno izrazi svoje stališče o teh dokazih. [17]

61. Načelo učinkovitega sodnega varstva je splošno načelo prava Unije, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic in je potrjeno v členih 6 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP) [18], ter členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Prvi in drugi odstavek tega člena določata:

„Vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.

Vsakdo ima pravico, da o njegovi zadevi pravično, javno in v razumnem roku odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče. Vsakdo ima možnost svetovanja, obrambe in zastopanja.“

62. Po pojasnilih glede člena 47 Listine [19] prvi odstavek tega člena temelji na členu 13 EKČP. Drugi odstavek člena 47 Listine pa ustreza ravni jamstev, zagotovljenih s členom 6(1) EKČP, hkrati pa področje njegove uporabe presega spore, ki se nanašajo na pravice in obveznosti civilnega prava.

15 — Glej zlasti sodbo z dne 29. junija 2010 v zadevi E in F (C-550/09, ZOdl., str. I-6213, točka 54).

16 — Glej zlasti sodbo z dne 25. oktobra 2011 v zadevi Solvay proti Komisiji (C-110/10 P, ZOdl., str. I-10439, točka 47 in navedena sodna praksa).

17 — Glej zlasti sodbo Splošnega sodišča z dne 21. marca 2012 v združenih zadevah Fulmen in Mahmoudian proti Svetu (T-439/10 in T-440/10, točka 72).

18 — Glej zlasti sodbo z dne 22. decembra 2010 v zadevi DEB (C-279/09, ZOdl., str. I-13849, točka 29).

19 — Glej Pojasnila k listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17).

63. Predložitveno sodišče sprašuje Sodišče predvsem o načelu učinkovitega sodnega varstva, ker je prav v okviru sodnega postopka pred SIAC to sodišče potrdilo željo Secretary of State, da se ZZ ne razkrijejo zaupne informacije, ki upravičujejo odločitev, da se mu prepove vstop v Združeno kraljestvo in da se odstrani iz te države. Zato se predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je v skladu z načelom učinkovitega sodnega varstva, da pristojni nacionalni organ in pristojno nacionalno sodišče v okviru pritožbe, katere namen je preučiti zakonitost ukrepa odstranitve, sprejetega zoper državljana Unije, na podlagi člena 30(2) Direktive 2004/38 v povezavi s členom 346(1)(a) PDEU zavrneta obvestitev tega državljana o vsebini razlogov, ki upravičujejo tak ukrep.

64. Člen 47 Listine se uporablja v okviru tega postopka in usmerja razlago Sodišča, ker se z odločitvijo Secretary of State, da ZZ zavrne vstop v Združeno kraljestvo in ga odstrani iz te države, izvaja Direktiva 2004/38, zlasti člen 28(3)(a), če se domneva, da za ZZ res velja najvišja raven varstva pred odstranitvijo.

65. Kot določa člen 52(1) Listine, je mogoče uresničevanje pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, omejevati, če so omejitve predpisane z zakonom, če spoštujejo bistveno vsebino teh pravic in svoboščin ter če so ob upoštevanju načela sorazmernosti potrebne in dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Evropska unija, ali so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

66. Cilj splošnega interesa, omenjen v členu 30(2) Direktive 2004/38, je zaščita interesov državne varnosti. Ta cilj je mogoče povezati s členom 4(2) PEU, ki določa:

„Unija […] [s]poštuje njihove temeljne državne funkcije, zlasti zagotavljanje ozemeljske celovitosti, vzdrževanje javnega reda in varovanje nacionalne varnosti. Zlasti nacionalna varnost ostaja v izključni pristojnosti vsake države članice.“

67. V povezavi s to določbo člen 346(1)(a) PDEU določa, da „nobena država članica ni dolžna dajati informacij, za katere meni, da bi bilo njihovo razkritje v nasprotju z bistvenimi interesi njene varnosti“.

68. Člen 30(2) Direktive 2004/38 na področju, povezanem s prostim gibanjem in pravico do prebivanja državljanov Unije, izraža to, kar na splošno določa člen 346(1)(a) PDEU. Razumevanje te določbe je torej odločilno v tej zadevi.

69. V zvezi s tem sodbe z dne 15. decembra 2009 v zadevah Komisija proti Finski; Komisija proti Švedski; Komisija proti Nemčiji; Komisija proti Italiji; Komisija proti Grčiji; Komisija proti Danski in Komisija proti Italiji [20] ponujajo več informacij. V zadevah, v katerih so bile izdane te sodbe, je Evropska komisija tem državam članicam očitala, da so se napačno sklicevale na člen 346 PDEU, ko so zavrnile plačilo carinskih dajatev za uvoz vojaške opreme in blaga z dvojno rabo, civilno in vojaško. Med obrambnimi sredstvi, ki so jih navedle navedene države članice, je Republika Finska navajala predvsem, da ni mogla spoštovati carinskega postopka Skupnosti za uvoz zadevnih sredstev za obrambo brez tveganja, da bi se z informacijami, bistvenimi za njeno varnost, seznanila tretja stranka. [21]

70. Sodišče je v navedenih sodbah najprej spomnilo, da čeprav države članice v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča sprejmejo primerne ukrepe za zagotovitev svoje notranje in zunanje varnosti, pa vseeno ne velja, da taki ukrepi nikakor ne spadajo na področje uporabe prava Unije. [22] Nato je pojasnilo, da je treba odstopanja od člena 346 PDEU razlagati ozko. Menilo je, da čeprav se ta člen sklicuje na ukrepe, za katere lahko država članica meni, da so potrebni za zaščito bistvenih interesov njene

20 — C-284/05, ZOdl., str. I-11705; C-294/05, ZOdl., str. I-11777; C-372/05, ZOdl., str. I-11801; C-387/05, ZOdl., str. I-11831; C-409/05, ZOdl., str. I-11859; C-461/05, ZOdl., str. I-11887, in C-239/06, ZOdl., str. I-11913.

21 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Finski (točka 36). Glej v tem smislu tudi zgoraj navedene sodbe Komisija proti Nemčiji (točki 58 in 59), Komisija proti Grčiji (točki 44 in 45) in Komisija proti Danski (točki 42 in 43).

22 — Glej med temi sodbami zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Finski (točka 45).

varnosti, oziroma na informacije, za katere država članica meni, da bi bilo njihovo razkritje v nasprotju z njenimi interesi, ga vseeno ni mogoče razlagati tako, da državam članicam priznava pravico do odstopanja od določb Pogodbe DEU že zgolj s sklicevanjem na navedene interese.[23] Država članica, ki se sklicuje na ugodnost iz člena 346 PDEU, mora zato dokazati, da je treba uporabiti odstopanje, določeno v tem členu, da bi se zaščitili bistveni interesi njene varnosti.

71. V okoliščinah zadev, v katerih so bile izrečene te sodbe, je Sodišče menilo, da morajo države članice Komisiji dati na voljo dokumente, potrebne za preverjanje pravilnosti prenosa lastnih sredstev Unije. Sodišče je vseeno pojasnilo, da ta obveznost ne preprečuje možnosti držav članic, da poslano informacijo v posameznih primerih in izjemoma na podlagi člena 346 PDEU bodisi omejijo na nekatere dele dokumenta bodisi jo v celoti zadržijo.[24]

72. Iz razlogovanja Sodišča v navedenih sodbah lahko izpeljemo več koristnih napotkov za obravnavo te zadeve.

73. Najprej, jasno je, da sklicevanje države članice na razloge državne varnosti ne povzroči izključitve uporabe prava Unije, zlasti ne temeljnih pravic, zaščitenih z Listino. Prav tako samo po sebi ne zadostuje za utemeljitev neobvestitve državljana Unije o natančnih in celovitih razlogih za odločbo o odstranitvi ali zavrnitvi vstopa, ki jo zoper njega sprejme država članica.

74. Kadar se želi država članica sklicevati na razloge državne varnosti za nasprotovanje temu, da se razlogi javne varnosti, ki upravičujejo odstranitev državljana Unije, razkrijejo temu državljanu, mora pred nacionalnim sodiščem, ki odloča o pritožbi zoper odločbo o odstranitvi, dokazati potrebo po uporabi odstopanja iz člena 30(2) Direktive 2004/38. Ta država mora dokazati, da legitimne skrbi v zvezi z varnostjo glede na vrste in vire informacij, ki so bili upoštevani pri sprejetju zadevne odločbe, govorijo v prid temu, da se sporočitev razlogov omeji ali ne opravi. Če takih dokazov ni, mora nacionalno sodišče zagotoviti, da vedno prevlada načelo sporočitve natančnih in celovitih razlogov, ki upravičujejo odstranitev državljana Unije.

75. Nacionalno sodišče mora pri presoji utemeljenosti odločitve pristojnega nacionalnega organa, da ne razkrije natančnih in celovitih razlogov za ukrep odstranitve, upoštevati, da je treba odstopanje iz člena 30(2) Direktive 2004/38 razlagati ozko.

76. Poleg tega bi bilo treba na podlagi načela sorazmernosti vedno dati prednost sporočitvi bistvenih trditev, ki podpirajo ugotovitev tveganja, ki ga državljan Unije pomeni za javno varnost, pred nesporočitvijo razlogov, če je priprava povzetka razlogov združljiva s potrebo po zaščiti državne varnosti. Zato bi bilo popolno nerazkritje razlogov javne varnosti dovoljeno le v izjemnih primerih.

77. Skratka, v skladu s pravilom, da je treba spoštovanje obveznosti obrazložitve akta, ki posega v položaj, presojati zlasti glede na okvir, v katerega spada tak akt,[25] je obvestitev državljana Unije o razlogih javne varnosti, ki upravičujejo njegovo odstranitev, mogoče prilagoditi glede na zahteve, povezane z državno varnostjo. To prilagoditev je treba izvesti v skladu z lestvico, ki sega od sporočitve natančnih in celovitih razlogov do nesporočitve razlogov, če to zahteva varnost države, in obsega vmesno možnost, da se pošlje povzetek razlogov.

78. Menim, da je treba nujno ohraniti možnost nerazkritja razlogov javne varnosti, na katerih temelji odločba o odstranitvi državljana Unije, kadar bi lahko celo razkritje bistvenih trditev, uporabljenih zoper njega, ogrozilo državno varnost in zlasti legitimne skrbi v zvezi z varnostjo držav članic glede na vrste in vire informacij, ki so bili upoštevani pri sprejetju zadevne odločbe.

23 — Prav tam (točka 47).

24 — Prav tam (točka 53).

25 — Glej zlasti sodbo z dne 28. julija 2011 v zadevi Agrana Zucker (C-309/10, ZOdl., str. I-7333, točka 35).

79. Čeprav je ta možnost namenjena le za izjemne primere, jo je treba ohraniti v okviru razlage člena 30(2) Direktive 2004/38, sicer je člen 346(1)(a) PDEU pretežno brez polnega učinka.

80. Pojasniti moram tudi, da čeprav države članice ne smejo nezakonito omejevati uveljavljanja pravice državljanov Unije do prostega gibanja, pa zahteve, ki so jim naložene glede spoštovanja pravice do obrambe in učinkovitega sodnega varstva, v nasprotju s tem ne smejo biti take, da te države odvračajo od sprejemanja ukrepov, ki lahko zagotovijo javno varnost. V zvezi s tem si je treba zapomniti, da čeprav Unija svojim državljanom daje prostor, v katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb, kot je navedeno v členu 3(2) PEU, je njen cilj tudi zagotoviti varen prostor, v katerem sta zagotovljena preprečevanje kriminala in boj proti njemu. Zato ni sprejemljivo trditi, kot so trdili nekateri v tem postopku, da ima država na voljo le drugo možnost, kadar meni, da bi bilo razkritje vsebine razlogov v nasprotju z državno varnostjo, namreč, da mora izvesti ukrep odstranitve in hkrati razkriti razloge javne varnosti, ki upravičujejo ta ukrep, oziroma se v celoti odpovedati odstranitvi zadevne osebe. Povedano drugače, zavračam priznavanje obstoja splošne in sistematične obveznosti razkritja razlogov, ki bi lahko v nekaterih primerih države članice prisilila, da se odpovedo ukrepom, za katere pod nadzorom sodišča menijo, da so potrebni za ohranjanje javne varnosti.

81. Ob upoštevanju teh elementov menim, da bi bilo treba člen 30(2) Direktive 2004/38 v povezavi s členom 47 Listine in členom 346(1)(a) PDEU razlagati tako, da državi članici v izjemnih primerih, ustrezno utemeljenih s potrebo po zagotovitvi državne varnosti, in pod nadzorom nacionalnega sodišča dovoljuje nasprotovati temu, da se razlogi javne varnosti za odločbo o odstranitvi državljana Unije temu razkrijejo bodisi podrobno bodisi s povzetkom.

82. Tak odgovor vseeno ne zadostuje za dosego pravičnega ravnotežja med interesi, ki so po eni strani povezani z državno varnostjo, po drugi strani pa s procesnimi pravicami državljanov Unije.

83. Poseganje odstopanja v pravico do obrambe in učinkovito sodno varstvo, ki izhaja iz člena 30(2) Direktive 2004/38, je namreč, zato da bo skladno s členom 47 Listine, treba nadomestiti z ustreznimi postopkovnimi mehanizmi, ki lahko zagotovijo zadovoljivo raven pravičnosti v postopku. Šele pod tem pogojem bo mogoče poseganje v procesne pravice državljana Unije šteti za sorazmerno s ciljem države članice, da zaščiti bistvene interese svoje varnosti.

84. Ker Direktiva 2004/38 ne določa takih postopkovnih mehanizmov, jih morajo na podlagi načela postopkovne neodvisnosti uvesti države članice.

85. Torej je treba nazadnje glede na postopkovni okvir, v katerem se država članica sklicuje na odstopanje iz člena 30(2) Direktive 2004/38, v vsakem posameznem primeru odločiti, ali je zagotovljeno pravično ravnotežje med pravico državljana Unije do učinkovitega sodnega varstva in zahtevami državne varnosti.

86. Kot je navedlo Evropsko sodišče za človekove pravice, je treba preveriti, ali zadevni nacionalni postopek vključuje „načine, ki omogočajo uskladiti legitimne skrbi v zvezi z varnostjo glede na vrste in vire informacij ter potrebo, da se posamezniku zadostno zagotovi postopkovno varstvo“.[26]

26 — Glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Chahal proti Združenemu kraljestvu z dne 15. novembra 1996 (*Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, točka 131). Glej tudi sodbo z dne 3. septembra 2008 v združenih zadevah Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji (C-402/05 P in C-415/05 P, ZOdl., str. I-6351, točka 344) v zvezi s skupnostnimi ukrepi zamrznitve sredstev.

87. Sistem, uveden v Združenem kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska, temelji na sodnem nadzoru, ki ga SIAC izvaja nad obliko in vsebino odločb o odstranitvi ali zavrnitvi vstopa. Ker se Secretary of State sklicuje na zaupnost nekaterih elementov, lahko SIAC preveri, ali je potrebno, da se nekatere informacije ne razkrijejo. Za to ima na voljo dejstva in dokaze, na katere je Secretary of State oprl svojo odločitev. Če je po preučitvi teh elementov potrjena potreba po nerazkritju informacij, se v zadevi ne izda le javna sodba, temveč tudi nejavna sodba, katere vsebina se ne razkrije niti pritožniku niti njegovemu zastopniku.

88. Poleg obstoja sodnega nadzora nad utemeljenostjo ukrepa odstranitve in potrebo po ohranitvi zaupnosti nekaterih informacij instrumente postopka dopolnjuje imenovanje „posebnega odvetnika“ v nekaterih zadevah, ki se nanašajo na nacionalno varnost. Kadar je iz razlogov, povezanih z nacionalno varnostjo, potrebno, da sodišče, ki odloča, zadevo obravnava na nejavni seji brez navzočnosti zadevne osebe in njenega zastopnika, je naloga imenovanega posebnega odvetnika, da v postopku zastopa interese zadevne osebe. S tega vidika je njegova vloga prizadevati si za čim večje razkritje obremenilnih dokazov in presoditi upoštevnost informacij, ki ostanejo zaupne.

89. Menim, da je sistem, ki ga je Združeno kraljestvo tako zasnovalo v okviru svoje postopkovne neodvisnosti, odgovor na zahteve, ki jih je Evropsko sodišče za človekove pravice določilo v sodni praksi o postopkovnih jamstvih, ki morajo obstajati pri odstranitvi tujcev ali zavrnitvi vstopa tujcem. Ta postopkovna jamstva glede na posamezne primere izhajajo iz členov 8 in 13 EKČP [27] ter člena 1 Protokola št. 7 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisanega 22. novembra 1984 v Strasbourgu (v nadaljevanju: Protokol št. 7). [28]

90. Evropsko sodišče za človekove pravice meni, da člen 13 EKČP v povezavi s členom 8 te konvencije državam nalaga, kadar lahko ukrep odstranitve posega v pravico tujca do spoštovanja njegovega družinskega življenja, da zadevni osebi omogočijo dejansko izpodbijati tak ukrep in doseči, da vse upoštevne vidike tega ukrepa z zadostnimi postopkovnimi jamstvi in temeljito preuči organ, ki daje ustrezna jamstva neodvisnosti in nepristranskosti. [29]

91. Evropsko sodišče za človekove pravice meni, da so lahko potrebne nekatere postopkovne omejitve za zagotovitev, da se nobena informacija ne razkrije v škodo nacionalni varnosti, kadar se odstranitev odredi iz razlogov javne varnosti, od neodvisnega organa, ki odloča o pritožbi zoper odločbo o odstranitvi, pa se lahko zahteva, da na tem področju pristojnim nacionalnim organom odobri široko diskrecijsko pravico. Vendar po mnenju tega sodišča take omejitve nikakor ne morejo upravičiti izključitve vsakršnega pravnega sredstva, ko se pristojni nacionalni organ odloči za sklicevanje na pojem „nacionalne varnosti“. [30]

92. Standard, z vidika katerega Evropsko sodišče za človekove pravice konkretno preučuje združljivost ukrepov odstranitve s členom 13 EKČP, zajema najprej zahtevo, da jamstvo učinkovite pritožbe zahteva najmanj, tudi kadar se zatrjuje ogrožanje nacionalne varnosti, da je neodvisni pritožbeni organ obveščen o razlogih, na katerih temelji sporna odločba, tudi če ti niso javni. Ta organ mora imeti pristojnost, da zavrne trditev pristojnega nacionalnega organa, da obstaja grožnja za nacionalno varnost, kadar meni, da je samovoljna ali pretirana. Poleg tega mora obstajati neka oblika

27 — Glej zlasti sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 20. junija 2002 v zadevi Al-Nashif proti Bolgariji; z dne 11. februarja 2010 v zadevi Raza proti Bolgariji; z dne 2. septembra 2010 v zadevi Kaushal in drugi proti Bolgariji ter z dne 26. julija 2011 v zadevi Liu proti Rusiji.

28 — Glej zlasti sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 12. oktobra 2006 v zadevi Kaya proti Romuniji; z dne 24. aprila 2008 v zadevi C. G. in drugi proti Bolgariji ter z dne 15. februarja 2011 v zadevi Geleri proti Romuniji. Čeprav se Protokol št. 7 ne uporablja za Združeno kraljestvo, se mi zaradi celovitosti zdi koristno, da omenim z njim povezano sodno prakso.

29 — Glej zlasti zgoraj navedene sodbe Al-Nashif proti Bolgariji (točka 133); C. G. in drugi proti Bolgariji (točka 56); Kaushal in drugi proti Bolgariji (točka 35) ter Liu proti Rusiji (točka 99).

30 — Glej zlasti zgoraj navedene sodbe Al-Nashif proti Bolgariji (točki 136 in 137); C. G. in drugi proti Bolgariji (točka 57) ter Kaushal in drugi proti Bolgariji (točka 36).

kontradiktornega postopka, ki se po potrebi zagotavlja s posebnim zastopnikom, ki je opravil varnostno preverjanje. Poleg tega mora neodvisni organ preučiti, ali sporni ukrep posega v pravico zadevne osebe do spoštovanja družinskega življenja, in če je odgovor pritrdilen, ali je bilo doseženo pravično ravnotežje med splošnim interesom in pravicami posameznika.[31]

93. Ugotoviti je treba, da so postopkovna jamstva, ki jih zahteva Evropsko sodišče za človekove pravice, z vidika ločeno obravnavanega člena 8 EKČP v bistvu enaka.[32]

94. Nazadnje, glede člena 1 Protokola št. 7 ugotavljam, da ne zagotavlja bistveno drugačnih postopkovnih jamstev od tistih, ki izhajajo iz členov 8 in 13 EKČP, tako da se zdi, da ugotovitev kršitve teh členov 8 in/ali 13 samodejno vodi do ugotovitve kršitve člena 1 Protokola št. 7.[33]

95. V zadevah, ki sem jih omenil, je Evropsko sodišče za človekove pravice moralo ugotoviti neobstoj ali le popolno formalnost sodnega nadzora, ki so ga izvajali nacionalni organi, bodisi ker ti organi niso imeli na voljo zadostnih dokazov za preverjanje, ali je trditev, da pritožnik pomeni tveganje za nacionalno varnost, resnična,[34] bodisi ker so menili, da niso pristojni za tak nadzor.[35]

96. Evropsko sodišče za človekove pravice tako predvsem zahteva, da so ukrepi odstranitve predmet neodvisnega in strogega sodnega nadzora. Ta nadzor mora biti poleg tega izveden v okviru postopka, ki tako ali drugače zagotavlja upoštevanje načela kontradiktornosti. To sodišče v zvezi s tem kot rešitev navaja imenovanje posebnega zastopnika, ki je opravil varnostno preverjanje.

97. Okoliščina, da je Evropsko sodišče za človekove pravice v nekaterih primerih ugotovilo tudi, da pritožniki niso bili obveščeni o dejstvih, ki so se jim očitala,[36] se mi ne zdi odločilna pri preverjanju, ali so imeli zadostna jamstva pred samovoljo. V teh zadevah menim, da ugotovitev kršitve členov 8 in 13 EKČP izhaja iz tega, da neobstoj obveščanja pritožnikov o elementih, ki so se jim očitali, ni bil nadomeščen niti z neodvisnim in strogim sodnim nadzorom resničnosti grožnje nacionalni varnosti niti z uvedbo resnično kontradiktornega postopka.

98. Glede na standard, ki ga je Evropsko sodišče za človekove pravice tako opredelilo v zvezi s postopkovnimi jamstvi, ki se uporabljajo za ukrepe odstranitve in zavrnitve vstopa, menim, da postopkovni sistem, uveden v Združenem kraljestvu, omogoča, da se na zadevnem področju zagotovi pravično ravnotežje med interesi, ki so po eni strani povezani s procesnimi pravicami državljana Unije, po drugi strani pa z državno varnostjo.

99. Kot je Evropsko sodišče za človekove pravice pojasnilo glede zadev, v katerih je bila stranka Združeno kraljestvo, je SIAC popolnoma neodvisen sodni organ, ki je v celoti seznanjen z dejstvi, ki se očitajo osebi, zoper katero je bil sprejet ukrep odstranitve, in ima polno pooblastilo za razveljavitev takega ukrepa, če grožnja, ki jo ta oseba pomeni za nacionalno varnost, ni zadostno dokazana. Zato preuči vse upoštevne dokaze, tajne in nezaupne, pri tem pa skrbi, da nobena informacija ni po

31 — Glej zlasti zgoraj navedene sodbe Al-Nashif proti Bolgariji (točka 137); C. G. in drugi proti Bolgariji (točka 57); Kaushal in drugi proti Bolgariji (točka 36) ter Liu proti Rusiji (točka 99).

32 — Glej zlasti zgoraj navedene sodbe Al-Nashif proti Bolgariji (točki 123 in 124); C. G. in drugi proti Bolgariji (točka 40); Kaushal in drugi proti Bolgariji (točka 29) ter Liu proti Rusiji (točki 87 in 88).

33 — Glej sodno prakso, navedeno v opombi 28.

34 — Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo C. G. in drugi proti Bolgariji (točka 47).

35 — Glej v zvezi s tem zgoraj navedeni sodbi Raza proti Bolgariji (točka 54) in Liu proti Rusiji (točki 89 in 91).

36 — Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo C. G. in drugi proti Bolgariji (točki 47 in 60) ter Liu proti Rusiji (točka 90).

nepotrebnem razkrita pritožniku.[37] To sodišče je tudi menilo, da lahko možnost, priznana posebnim odvetnikom, da obremenilne priče zaslišijo o potrebi po zaupnosti in od sodnikov zahtevajo razkritje dodatnih informacij, zagotovi večje jamstvo[38] in prispeva k zmanjšanju morebitnega tveganja napak, ki bi jih lahko SIAC storila pri opiranju na tajne dokaze.[39]

100. Ob upoštevanju teh elementov in glede na diskrecijsko pravico, ki jo je treba priznati državam članicam pri opredelitvi postopkovnih jamstev, ki lahko zagotovijo ravnotežje med različnimi vpletenimi interesi, menim, da postopkovna pravila, uvedena v Združenem kraljestvu, nacionalnemu sodišču ponujajo potrebna orodja za zagotovitev ustrezne ravni pravičnosti v postopku.

101. V zvezi s tem je treba pojasniti, da dokler načelo ostaja načelo sporočitve natančnih in celovitih razlogov za odločbe o zavrnitvi vstopa ali odstranitvi državljanov Unije, mora nacionalno sodišče na podlagi načela sorazmernosti uporabiti vsa procesna sredstva, ki jih ima na voljo, da raven razkritja razlogov javne varnosti prilagodi zahtevam državne varnosti.

102. Ob upoštevanju teh ugotovitev Sodišču predlagam, naj člen 30(2) Direktive 2004/38 v povezavi s členom 47 Listine in členom 346(1)(a) PDEU razlaga tako, da državi članici v izjemnih primerih, ki so ustrezno utemeljeni s potrebo, da se zagotovi državna varnost, in pod nadzorom nacionalnega sodišča omogoča nasprotovati temu, da se razlogi javne varnosti za odločbo o odstranitvi državljana Unije temu razkrijejo bodisi podrobno bodisi s povzetkom, kadar nacionalno procesno pravo vsebuje načine, ki omogočajo uskladiti legitimne skrbi v zvezi z varnostjo glede na vrste in vire informacij, ki so bili upoštevani pri sprejetju zadevne odločbe, ter potrebo, da se posamezniku zadostno zagotovi postopkovno varstvo. Nacionalno sodišče mora na podlagi načela sorazmernosti uporabiti vsa procesna sredstva, ki jih ima na voljo, da raven razkritja razlogov javne varnosti prilagodi zahtevam državne varnosti.

103. V nasprotju s trditvami ZZ, Komisije in Nadzornega organa Efte, ne verjamem, da zgoraj navedena sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi A. in drugi proti Združenemu kraljestvu pomeni, da se spremeni zgoraj opisani standard na področju odločb o zavrnitvi vstopa in odstranitvi državljanov Unije, sprejetih iz razlogov javne varnosti. Natančneje, ne verjamem, da ta sodba na tem področju določa uporabo načela, po katerem bi bilo treba te osebe, tudi kadar temu nasprotujejo zahteve državne varnosti, vsaj in brez mogoče izjeme obvestiti o vsebini razlogov javne varnosti, uporabljenih zoper njih.

104. Menim, da je nujno takoj pojasniti, da je navedena sodba posebna, saj določa potrebne zahteve za upoštevanje člena 5(4) EKČP na področju pridržanja tujcev, osumljenih terorizma. Šlo je za zakonodajo Združenega kraljestva, ki je omogočala, da take osebe ostanejo v priporu brez sodnega postopka in za nedoločen čas do njihovega izgona.

105. Člen 5(4) EKČP je *lex specialis* v primerjavi s splošnejšimi zahtevami iz člena 13 te konvencije.[40] Evropsko sodišče za človekove pravice je v okviru izvajanja člena 5(4) EKČP priznalo, da se lahko uporaba zaupnih informacij izkaže za nujno, kadar gre za nacionalno varnost, hkrati pa pojasnilo, da to ne pomeni, da se nacionalni organi izognejo vsakršnemu nadzoru nacionalnih sodišč, ker trdijo, da se zadeva nanaša na nacionalno varnost in terorizem.[41]

37 — Glej v tem smislu sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 19. februarja 2009 v zadevi A. in drugi proti Združenemu kraljestvu (točka 219) ter z dne 17. januarja 2012 v zadevi Othman (Abu Qatada) proti Združenemu kraljestvu (točka 220).

38 — Glej zgoraj navedeno sodbo A. in drugi proti Združenemu kraljestvu (točka 219).

39 — Glej zgoraj navedeno sodbo Othman (Abu Qatada) proti Združenemu kraljestvu (točka 223).

40 — Glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Chahal proti Združenemu kraljestvu (točka 126) ter A. in drugi proti Združenemu kraljestvu (točka 202).

41 — Glej zgoraj navedeno sodbo Chahal proti Združenemu kraljestvu (točka 131).

106. Evropsko sodišče za človekove pravice je v zgoraj navedeni sodbi A. in drugi proti Združenemu kraljestvu izhajalo iz ugotovitve, da „mora člen 5(4) [EKČP] ob upoštevanju okoliščin zadeve in pretresljivih posledic, ki jih je dolgi odvzem prostosti pritožnikom – za katerega se je takrat zdelo, da bo lahko neskončen – imel za njihove temeljne pravice, vsebovati vsebinsko enaka jamstva, kot jih določa kazenski del člena 6(1) [te konvencije]“.[42]

107. Kar zadeva prav zahteve, ki jih je treba upoštevati v kazenskih postopkih, iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice izhaja, da „pravica do poštenega kazenskega postopka, zagotovljena s členom 6 [EKČP], obsega pravico do obvestitve o vseh upoštevnih dokazih, s katerimi razpolagajo organi pregona, tako obremenilnih kot razbremenilnih“.[43] To sodišče vseeno meni, da „se včasih lahko izkaže, da je v imenu javnega interesa potrebno, da se nekateri dokazi prikrijejo obrambi“.[44] V zvezi s tem je navedlo, da pravica do razkritja upoštevnih dokazov ni absolutna[45] in da se lahko „pravica do popolnoma kontradiktornega postopka omeji na obseg, ki je nujno potreben za zaščito pomembnega javnega interesa, kot so nacionalna varnost, potreba po ohranitvi tajnosti nekaterih policijskih metod za raziskovanje kaznivih dejanj ali zaščita temeljnih pravic tretjih oseb“.[46] Evropsko sodišče za človekove pravice je vseeno pojasnilo, da „če želimo obdolžencu zagotoviti pošteno sojenje, morajo biti vse težave, ki nastanejo za obrambo zaradi omejevanja njegovih pravic, zadostno nadomeščene s postopkom pred sodnimi organi“.[47] Zato je preučilo, ali je bil celoten postopek pravičen[48] ali celo, „koliko lahko obstoječi kompenzacijski ukrepi nadomestijo delni neobstoj kontradiktornosti v postopku“.[49] Nazadnje, Evropsko sodišče za človekove pravice je poudarilo, da obsodba ne more temeljiti samo ali v odločilnem obsegu na zaupnih dokazih, katerih vsebina ni bila v nobeni fazi postopka sporočena obdolžencu ali njegovemu zastopniku.[50]

108. Evropsko sodišče za človekove pravice je s tem, da je v okviru člena 5(4) EKČP uporabilo jamstva, ki so vsebinsko enaka jamstvom, določenim v kazenskem delu člena 6(1) te konvencije, v zgoraj navedeni sodbi A. in drugi proti Združenemu kraljestvu menilo, da je „bistveno vsakemu od pritožnikov sporočiti toliko informacij, kot je mogoče, o očitkih in obremenilnih dokazih, uporabljenih zoper njega, ne da bi bila zato ogroženi nacionalna varnost in varnost tretjih oseb“.[51] Menilo je, da „čeprav je celotno razkritje zadevnih informacij izključeno, upoštevanje člena 5(4) [EKČP] zahteva, da se nevšečnosti, ki so posledica take delne omejitve, nadomestijo tako, da vsaka od zadevnih oseb ohrani možnost, da učinkovito izpodbija obtožbe, navedene zoper njo“.[52]

109. Evropsko sodišče za človekove pravice, ki je postopek, določen z zakonom o SIAC, preučilo z vidika teh zahtev, je najprej poudarilo, da je „SIAC najbolj primerna za zagotovitev, da se nobena informacija po nepotrebnem ne prikrije zapornikom“,[53] in da imajo posebni odvetniki „pomembno vlogo“,[54] in menilo, da lahko ti odvetniki „učinkovito opravljajo svojo nalogo, le če so zaporniki prejeli

42 — Glej zgoraj navedeno sodbo A. in drugi proti Združenemu kraljestvu (točka 217).

43 — Prav tam (točka 206).

44 — Prav tam.

45 — Glej zlasti sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 16. februarja 2000 v zadevi Jasper proti Združenemu kraljestvu (točka 52) in z dne 18. maja 2010 v zadevi Kennedy proti Združenemu kraljestvu (točka 187 in navedena sodna praksa).

46 — Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo A. in drugi proti Združenemu kraljestvu (točka 205 in navedena sodna praksa).

47 — Prav tam.

48 — Prav tam (točka 208 in navedena sodna praksa).

49 — Prav tam (točka 207).

50 — Prav tam (točke od 206 do 208 in navedena sodna praksa).

51 — Prav tam (točka 218).

52 — Prav tam.

53 — Prav tam (točka 219).

54 — Prav tam (točka 220).

dovolj informacij o obtožbah zoper njih, da jim lahko dajo koristna navodila“.[55] Menilo je tudi, da „ne bi bile izpolnjene zahteve iz člena 5(4) [EKČP], kadar bi zaupni elementi obsegali izključno splošne trditve in bi se SIAC oprla samo ali v odločilnem obsegu na tajne dokumente, da bi odobrila izdajo potrdila ali obdržala pritožnike v priporu“.[56]

110. Res je, da bi bilo težko sklepati, da je postopek pravičen, če bi spor o glavni stvari obravnavali z vidika zahtev, ki so tako v EKČP določene v okviru člena 5(4) te konvencije. Ni namreč sporno, da je ZZ prejel le malo informacij o očitkih zoper njega in da so bistveni razlogi, ki upravičujejo ukrep odstranitve, ostali zaupni v celotnem postopku pred SIAC. Sodišče je sámo priznalo, da je iz razlogov, ki so pojasnjeni le v nejavni sodbi, menilo, da osebno obnašanje ZZ predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadeva temeljni interes družbe, in sicer njeno javno varnost, in ki prevlada nad pravico tožnika in njegove družine do uživanja družinskega življenja v Združenem kraljestvu.[57]

111. Vseeno ne verjamem, da člen 47 Listine zahteva, da se enako stroga jamstva, kot izhajajo iz kazenskega dela člena 6(1) EKČP, po analogiji uporabljajo za ugovarjanje ukrepom odstranitve. Menim, da je upravičeno, da se lahko zahteve, na podlagi katerih se lahko postopek šteje za pravičnega, spreminjajo glede na naravo izpodbijane odločbe in okoliščine zadeve.[58] Razumem torej, da je Evropsko sodišče za človekove pravice sprejelo višji standard procesnih pravic, ko je obravnavalo primere pridržanja, od standarda, ki ga je uporabilo, ko je moralo presoditi združljivost odločb o odstranitvi s členoma 8 in 13 EKČP. Sicer pa ugotavljam, da je v zgoraj navedeni sodbi Othman (Abu Qatada) proti Združenemu kraljestvu jasno navedlo, da se njegovo razlogovanje v zgoraj navedeni sodbi A. in drugi proti Združenemu kraljestvu ne uporablja na splošno, s čimer je dokazalo, da se lahko pravičnost istega nacionalnega postopka presoja različno glede na okoliščine, v katerih se opravi ta presoja.[59]

112. V istem smislu, da se poudari spremenljivost uporabljenih standardov glede na okoliščine, ugotavljam tudi, da posebnost nacionalnega postopkovnega sistema, obravnavanega v postopku v glavni stvari, in okoliščina, da se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe nanaša na prosto gibanje in pravico do prebivanja državljanov Unije, preprečujeta, da se po analogiji uporabi razlogovanje, ki ga je Sodišče predstavilo v zgoraj navedeni sodbi Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji. Sodišče je v tej sodbi na področju pravice do obrambe in učinkovitega sodnega varstva določilo zahteve za ukrepe zamrznitve sredstev in finančnih virov, in to ob upoštevanju posebnega postopkovnega okvira, v katerem so bili ti ukrepi sprejeti. To ne preprečuje ugotovitve, da je Sodišče v navedeni sodbi skrbno navedlo, da „[n]ujni preudarki […], ki se nanašajo na varnost ali vodenje mednarodnih odnosov Skupnosti in držav članic, lahko nasprotujejo temu, da se zainteresirane obvesti o določenih okoliščinah“.[60]

113. Nazadnje povzemam argument Nadzornega organa Efte, da ne bi bilo dosledno, če bi se na podlagi sodne prakse House of Lords[61] oseba, za katero je bil na podlagi zakona o preprečevanju terorizma iz leta 2005 (Prevention of Terrorism Act 2005) izdan „control order“, lahko seznanila z bistvenimi trditvami, uporabljenimi zoper njo, medtem ko bi se lahko državljanu Unije, zoper katerega je izdana odločba o odstranitvi, odvzela pravica do takega razkritja.

55 — Prav tam.

56 — Prav tam.

57 — Sodba ZZ proti Secretary of State for the Home Department, navedena v opombi 11 (točka 20). Vseeno ugotavljam, da javna sodba že vsebuje nekatere resne očitke, o katerih se je lahko ZZ izrekel med postopkom. Torej je v predlogih, s katerimi je bil pritožnik seznanjen, zatrjevano, da je bil ta vpleten v dejavnosti mreže Groupe islamique armé (GIA) in teroristične dejavnosti. Natančneje, ugotovljeno je bilo, da je ali je bil lastnik predmetov, ki so bili v Belgiji najdeni na kraju, ki ga je najel znan skrajnež, kjer je bilo med drugim najdeno orožje in strelivo. Poleg tega je iz spisa razvidno, da se je pritožnik opredelil do drugih zatrjevanih dejstev, na primer do stikov z nekaterimi konkretno imenovanimi osebami in pomoči tem osebam ter posesti večjih zneskov.

58 — Glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Kennedy proti Združenemu kraljestvu (točka 189).

59 — Glej zgoraj navedeno sodbo Othman (Abu Qatada) proti Združenemu kraljestvu (točka 223).

60 — Točka 342.

61 — Secretary of State for the Home Department proti AF in drugim [2009] UKHL 28, na voljo na tem spletnem naslovu: http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2009/28.html.

114. Kot sem navedel zgoraj, menim, da se lahko raven razkritja razlogov javne varnosti spreminja glede na postopkovni okvir, v katerem se sprejme sporna odločba, in glede na naravo zadevnih ukrepov. „Control orders“ so ukrepi, ki na različne načine omejujejo svobodo oseb, osumljenih terorizma, na primer kar zadeva kraj prebivanja, potovanja, odnose in uporabo komunikacijskih sredstev. Ti ukrepi imajo v najstrožjih oblikah skoraj take učinke kot ukrepi pridržanja. „Control orders“ so zato posebna kategorija ukrepov, ki po mojem mnenju ni primerljiva s kategorijo odločb o odstranitvi, sprejetih na podlagi Direktive 2004/38. Vsekakor dejstvo, da se nacionalnemu sodišču zdi primerno razširiti standard, ki ga je Evropsko sodišče za človekove pravice opredelilo v zgoraj navedeni sodbi A. in drugi proti Združenemu kraljestvu, na druge ukrepe poleg pridržanja v okviru izvajanja nacionalnega zakona o preprečevanju terorističnih dejanj, samo po sebi ne more vplivati na raven postopkovnih zahtev, ki bi morala po mojem mnenju v okviru izvajanja prava Unije izhajati iz člena 30(2) Direktive 2004/38 v povezavi s členom 47 Listine in členom 346(1)(a) PDEU.

IV – Predlog

115. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje, ki ga je v predhodno odločanje predložilo Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), odgovori:

Člen 30(2) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in členom 346(1)(a) PDEU je treba razlagati tako, da državi članici v izjemnih primerih, ki so ustrezno utemeljeni s potrebo, da se zagotovi državna varnost, in pod nadzorom nacionalnega sodišča omogoča nasprotovati temu, da se razlogi javne varnosti za odločbo o odstranitvi državljana Unije temu razkrijejo bodisi podrobno bodisi s povzetkom, kadar nacionalno procesno pravo vsebuje načine, ki omogočajo uskladiti legitimne skrbi v zvezi z varnostjo glede na vrste in vire informacij, ki so bili upoštevani pri sprejetju zadevne odločbe, ter potrebo, da se posamezniku zadostno zagotovi postopkovno varstvo.

Nacionalno sodišče mora na podlagi načela sorazmernosti uporabiti vsa procesna sredstva, ki jih ima na voljo, da raven razkritja razlogov javne varnosti prilagodi zahtevam državne varnosti.