Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н Y. BOT
представено на 12 септември 2012 година [1]

Дело C-300/11

ZZ
срещу
Secretary of State for the Home Department

(Преюдициално запитване, отправено от Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Обединено кралство)

„Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки — Решение за недопускане на гражданин на Съюза на територията на държава членка по съображения, свързани с обществената сигурност — Задължение да се информира засегнатият гражданин за основанията за това решение — Разкриване в разрез с държавната сигурност — Право на ефективна съдебна защита“

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до тълкуването на член 30, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО [2].

2. Запитването е отправено в рамките на спор между ZZ и Secretary of State for the Home Department (наричан по-нататък „Secretary of State“) във връзка с решението на последния по съображения, свързани с обществената сигурност, да наложи на ZZ забрана за достъп до територията на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия и да предприеме мярка за експулсирането му.

3. С искането Съдът да прецени до каква степен държава членка, позоваваща се на изисквания относно държавната сигурност, може да откаже разкриването на гражданин на Съюза на съображенията от обществена сигурност, които обосновават мярката за експулсиране, предприета срещу него от държавата, настоящото дело повдига деликатния проблем за постигането на точен баланс между необходимостта държавата членка да защити основните интереси на своята сигурност, от една страна, и гарантирането на процесуалните права на гражданите на Съюза, от друга страна.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 158, стр. 77 и поправки в ОВ L 229, 2004 г., стр. 35 и ОВ L 197, 2005 г., стр. 34; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56.

I – Правна уредба

А– *Право на Съюза*

4. Член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/38 гласи:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция“.

5. Съгласно член 28, параграфи 2 и 3 от тази директива:

„2. Приемащата държава членка не може да взема решение за експулсиране срещу граждани на Съюза или членове на семействата им, независимо от [гражданството] им, които имат право на постоянно пребиваване на нейна територия, освен в случай на сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност.

3. С изключение на случаите, когато решението се основава на императивни [съображения], свързани с обществената сигурност, както е определена от държавите членки, решение за експулсиране не може да се взема срещу граждани на Съюза, [независимо от гражданството им], ако те:

а) са пребивавали в приемащата държава членка през последните десет години […]“.

6. Член 30, параграфи 1 и 2 от посочената директива предвижда:

„1. Заинтересованите лица се уведомяват писмено за всяко решение, взето съгласно член 27, параграф 1, по такъв начин, че да могат да разберат съдържанието му и последствията му за тях.

2. Заинтересованите лица се информират точно и изчерпателно за съображенията, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, на които се основава взетото в техния случай решение, освен ако това не противоречи на интересите на държавната сигурност“.

7. Що се отнася до процесуалните гаранции, член 31 от Директива 2004/38 определя:

„1. На засегнатите лица се дава достъп до процедури за обжалване по съдебен и когато е целесъобразно, административен път в приемащата държава членка или искане за преразглеждане на всяко решение, взето по отношение на тях на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

[…]

3. Процедурите за правна защита дават възможност да се разгледа законосъобразността на решението, както и да се проверят фактите и обстоятелствата, на които се основава предложената мярка. Те гарантират, че решението не е несъразмерно, особено с оглед на изискванията, постановени в член 28.

4. Държавите членки могат да забранят достъпа на въпросното лице до тяхната територия, докато трае процедурата за правна защита, но те не могат да попречат на лицето да представи своята защита лично, освен в случаите, когато неговото/нейното появяване може да причини сериозно нарушаване на обществения ред или обществената сигурност или когато обжалването касае отказ на разрешение за влизане на територията на страната“.

Б– *Английско право*

1. Достъп и забрана за достъп до територията на Обединеното кралство

8. Правилникът за имиграцията (Европейско икономическо пространство) от 2006 г. (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, наричан по-нататък „Правилникът за имиграцията“) транспонира в националното право Директива 2004/38. По силата на член 11, параграфи 1 и 5 от Правилника за имиграцията:

„(1) Гражданин на държава от [Европейското икономическо пространство (ЕИП)] трябва да може да влезе на територията на Обединеното кралство, ако представи при пристигане валидна лична карта или паспорт, издаден(а) от държава от ЕИП.

[…]

(5) Настоящият член обаче се прилага при спазване на разпоредбите на член 19, [параграф] 1 […].“

9. Член 19, параграф 1 от този правилник, озаглавен „Забрана за достъп до територията на Обединеното кралство и експулсиране“, гласи:

„На лицето не се позволява да влезе на територията на Обединеното кралство съгласно член 11, ако забраната за достъп е обоснована на съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, в съответствие с член 21“.

10. Член 25 от посочения правилник гласи:

„(1) За целите на настоящата част се прилагат следните определения:

[…]

„Комисия“ е Комисията, посочена в Закона за Специалната комисия за обжалване във връзка с имиграцията от 1997 г. [Special Immigration Appeals Commission Act 1997, наричан по-нататък „Законът за SIAC“] […]“.

11. Член 28 от Правилника за имиграцията предвижда:

„(1) Решение ЕИП може да се обжалва пред Комисията в случаите, при които се прилага параграф 2 или 4.

[…]

(4) Настоящият параграф се прилага, ако Secretary of State удостовери, че решението ЕИП е прието изцяло или частично въз основа на информация, която според него не следва да се оповестява

(a) по съображения, които са свързани с националната сигурност;

[…]

(8) Законът [за SIAC] се прилага към жалбите пред Комисията, подадени на основание настоящия правилник, по същия начин както и към жалбите, подадени на основание член 2 от закона, когато се прилага параграф 2 от посочения член (жалба срещу решение във връзка с имиграцията), с изключение на упоменатото в подточка i) от този параграф“.

2. Правила, приложими по отношение на жалба срещу решение, постановяващо забрана за достъп

12. По силата на член 1, параграф 3 от Закона за SIAC Комисията следва да бъде висшестояща обща юрисдикция.

13. Член 5, параграфи 1, 3 и 6 от този закон предвижда:

„(1) Lord Chancellor може да установява правила

[…]

(3) Посочените в настоящия член правила могат по-специално:

(a) да предвидят процедурата пред Комисията да протече, без на жалбоподателя да се съобщават всички подробности от мотивите към решението, което е предмет на жалбата,

[…]

(6) При изработване на посочените в настоящия член правила Lord Chancellor взема под внимание по-специално:

(a) необходимостта да се гарантира, че решенията, които са предмет на жалба, се контролират ефективно, и

(b) необходимостта да се гарантира, че не се разкрива информация по начин, който противоречи на обществения интерес“.

14. Член 6 от Закона за SIAC предвижда назначаването на специални адвокати. Във връзка с това член 6, параграф 1 от Закона гласи, че Attorney General може да назначи лице, което притежава правоспособност да се явява пред High Court of justice (Обединено кралство), „за да представлява интересите на жалбоподателя във всяко производство пред (специалната апелативна имиграционна комисия (наричана по-нататък „SIAC“), от което жалбоподателят и всички негови законни представители са изключени“. В допълнение член 6, параграф 4 от посочения закон предвижда, че това лице „не носи отговорност пред лицето, чиито интереси трябва да представлява“.

15. Член 4, параграфи 1 и 3 от процедурния правилник на Специалната комисия за обжалване във връзка с имиграцията (Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003, наричан по-нататък „Процедурният правилник на SIAC“) от 2003 г. гласи:

„(1) При изпълнение на своите задължения Комисията гарантира, че не се разкрива информация по начин, който противоречи на интересите на националната сигурност

[…]

(3) При спазване на параграфи 1 и 2 Комисията трябва да е придобила убеждението, че сведенията, с които разполага, ѝ позволяват да се произнесе надлежно по делото“.

16. Член 10 от Процедурния правилник на SIAC предвижда:

„(1) Когато Secretary of State желае да оспори жалба, той следва да внесе в Комисията:

(a) декларация, посочваща доказателствата, на които основава възражението си срещу жалбата, и

(b) всяко оневиняващо доказателство, за което знае.

(2) Освен в случаите, когато възразява срещу разкриването на декларацията пред жалбоподателя или пред неговия представител, Secretary of State трябва едновременно с внасянето ѝ в Комисията да изпрати копие от нея на жалбоподателя.

(3) Когато Secretary of State възразява срещу разкриването пред жалбоподателя или пред неговия представител на внесената на основание на параграф 1 декларация, се прилагат членове 37 и 38.

[…]“.

17. Що се отнася до функциите на специалния адвокат, предвиден в член 6 от Закона за SIAC, член 35 от Процедурния правилник на SIAC гласи:

„Функциите на специалния адвокат са да представлява интересите на жалбоподателя:

(a) като представя становища на Комисията по време на всички съдебни заседания, от които жалбоподателят и неговите представители са изключени;

(b) като представя доказателства и провежда кръстосан разпит на свидетели по време на тези съдебни заседания, и

(c) като представя писмени становища на Комисията“.

18. По отношение на контактите между жалбоподателя и специалния адвокат член 36 от Процедурния правилник на SIAC предвижда:

„(1) Специалният адвокат може да контактува с жалбоподателя или с неговия представител по всяко време, преди Secretary of State да го е уведомил за доказателствата, срещу чието разкриване пред жалбоподателя той предявява възражение.

(2) След като Secretary of State уведоми специалния адвокат за доказателствата, както е посочено в параграф 1, специалният адвокат не може да обсъжда с никого какъвто и да е въпрос, свързан с процедурата, освен в случаите, посочени в параграф 3 или в параграф 6, буква b), или в съответствие с указание на Комисията, формулирано в отговор на искане, отправено на основание параграф 4.

(3) Във връзка с процедурата специалният адвокат може без указания от Комисията да контактува с:

(a) Комисията;

(b) Secretary of State или всяко действащо от негово име лице;

(c) компетентния магистрат или всяко действащо от негово име лице;

(d) всяко друго лице, с изключение на жалбоподателя или на неговия представител, с което е необходимо да поддържа връзка за административни цели по въпроси, несвързани със същността на процедурата.

(4) Специалният адвокат може да поиска от Комисията указания, които да му позволят да контактува с жалбоподателя или с неговия представител или с всяко друго лице.

(5) Когато специалният адвокат поиска указания на основание параграф 4:

(a) Комисията следва да уведоми Secretary of State за искането и

(b) Secretary of State трябва да сезира Комисията в определения от нея срок, както и да уведоми специалния адвокат за всяко възражение срещу предложенияконтакт или срещу начина, по който се предлага да стане това.

(6) Параграф 2 не забранява на жалбоподателя да контактува със специалния адвокат, след като Secretary of State го е уведомил за доказателствата, както е посочено в параграф 1, но

(a) жалбоподателят може да осъществи връзка със специалния адвокат само писмено и чрез законен представител и

(b) специалният адвокат може да отговори само в съответствие с указанията на Комисията; при липса на такива указания обаче той може да изпрати на законния представител на жалбоподателя обратна разписка“.

19. Член 37 от Процедурния правилник на SIAC съдържа определение на понятието „поверителни доказателства“ и във връзка с това предвижда следното:

„(1) За целите на настоящия член „поверителни доказателства“ означава:

(a) доказателства, на които Secretary of State желае да се позове в рамките на производство пред Комисията;

(b) доказателства, които разколебават неговите доводи или са в полза на жалбоподателя, или

(c) информация, която той трябва да представи в съответствие с указанието, формулирано на основание член 10A, параграф 7,

и за които той възразява да бъдат разкрити пред жалбоподателя или неговия представител.

(2) Secretary of State не може да се позове на поверителни доказателства, без да е бил назначен специален адвокат, който да представлява интересите на жалбоподателя.

(3) Когато Secretary of State е задължен съгласно член 10, параграф 2 или член 10A, параграф 8 да уведоми жалбоподателя за поверителни доказателства или желае да се позове на такива доказателства и е бил назначен специален адвокат, Secretary of State трябва да внесе в Комисията и да връчи на специалния адвокат:

(a) копие от поверителните доказателства, ако вече не го е направил;

(b) декларация, посочваща причините, поради които предявява възражение срещу тяхното разкриване, и

(c) описание на доказателствата, съставено във форма, в която да може да се връчи на жалбоподателя, ако и доколкото това е възможно да се направи, без да се разкрива информация по начин, който противоречи на обществения интерес.

(4) едновременно с внасянето на всяко депозирано описание в съответствие с параграф 3, буква c) Secretary of State трябва да уведоми за него жалбоподателя.

(4A) Когато Secretary of State уведомява специалния адвокат за поверителни писмени доказателства, в които са заличени пасажи по причини, които не са служебна тайна,

(a) той трябва да внесе в Комисията пълния текст на писмените доказателства, като обясни причините за промените, и

(b) Комисията трябва да предостави на Secretary of State указание за елементите, които могат да бъдат заличавани.

(5) С разрешение на Комисията или със съгласието на специалния адвокат Secretary of State може да променя или допълва по всяко време внесените в съответствие с настоящия член документи“.

20. Що се отнася до разглеждането на възраженията на Secretary of State, член 38 от Процедурния правилник на SIAC предвижда:

„(1) Когато Secretary of State предявява възражение по силата на член 36, параграф 5, буква b) или на член 37, Комисията трябва да уважи или да отхвърли възражението в съответствие с настоящия член.

(2) Комисията трябва да насрочи открито заседание, за да даде възможност на Secretary of State и на специалния адвокат да представят устно становища […]

[…]

(5) Откритите заседания по настоящия член се провеждат в отсъствието на жалбоподателя и неговия представител.

(6) Комисията може да уважи или да отхвърли възражението на Secretary of State.

(7) Комисията трябва да уважи възражението, предявено от Secretary of State на основание член 37, ако счете, че разкриването на дадените доказателства противоречи на обществения интерес.

(8) Когато Комисията уважи възражението, предявено от Secretary of State на основание член 37, тя трябва:

(a) да прецени дали следва да разпореди на Secretary of State да изпрати на жалбоподателя резюме на поверителните доказателства и

(b) да одобри всяко такова резюме, за да гарантира, че то не съдържа никаква информация, нито доказателство, чието разкриване противоречи на обществения интерес.

(9) Когато Комисията отхвърли възражението, предявено от Secretary of State на основание член 37, или му разпореди да изпрати на жалбоподателя резюме на поверителните доказателства,

(a) Secretary of State не е длъжен да изпрати доказателствата или резюмето, но

(b) ако не направи това, в съдебно заседание, в което Secretary of State и специалният адвокат могат да представят становища, Комисията може

(i) ако счете, че доказателствата или други, подлежащи на резюмиране данни, биха могли да навредят на доводите на Secretary of State или да са в полза на жалбоподателя, да разпореди на Secretary of State да не се позовава на тези елементи в своите доводи или да направи отстъпки или предприеме други мерки, в съответствие с указанията на Комисията, или

(ii) във всички останали случаи — да разпореди на Secretary of State да не се позовава в производството на тези доказателства или (ако е целесъобразно) на другите, подлежащи на резюмиране данни“.

21. Що се отнася до заседанията при закрити врати, член 43 от Процедурния правилник на SIAC предвижда:

„(1) Ако Комисията счита, че жалбоподателят и неговият представител следва да се изключат от открито заседание или част от открито заседание, за да се гарантира, че не се разкрива информация по начин, който противоречи на обществения интерес, тя трябва:

(a) да разпореди това да бъде направено; и

(b) да проведе при закрити врати заседанието или частта от заседанието, от които жалбоподателят и неговият представител са изключени.

[…]“.

22. Що се отнася до решението, което Комисията трябва да вземе, член 47 от Процедурния правилник на SIAC предвижда:

„(1) Настоящият член се прилага спрямо произнасянето на Комисията във всяко производство.

(2) Комисията трябва да оформи в писмен вид решението си, както и мотивите към него.

(3) Комисията трябва в разумен срок да връчи на страните съдържащия решението и мотивите към него документ, ако и доколкото е възможно, без да се разкрива информация по начин, който противоречи на обществения интерес.

(4) Когато посоченият в параграф 3 документ не включва всички мотиви за решението ѝ, Комисията трябва да изпрати на Secretary of State и на специалния адвокат отделен документ, съдържащ тези мотиви.

(5) Когато в изпълнение на параграф 4 Комисията изпраща отделен документ, специалният адвокат може да поиска от нея да промени този документ, както и посочения в параграф 3 документ с мотива, че даденият документ съдържа доказателства, чието разкриване няма да е в противоречие с обществения интерес.

(6) Специалният адвокат трябва да изпрати на Secretary of State копие от посочената в параграф 5 молба.

(7) Комисията следва да даде на специалния адвокат и на Secretary of State възможността да изразят становища, като може да се произнесе по молбата и без провеждане на заседание".

II – Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

23. ZZ притежава както френско, така и алжирско гражданство. От 1990 г. е женен за гражданка на Обединеното кралство, с която имат осем деца на възраст между 9 и 20 години. От 1990 г. до 2005 г. ZZ е пребивавал на законно основание в Обединеното кралство.

24. На 19 август 2005 г. ZZ напуска Обединеното кралство, за да отиде в Алжир. На 26 август 2005 г. ZZ е уведомен, че Secretary of State е решил да отмени правото му на пребиваване и да му забрани достъп до територията на Обединеното кралство, с мотива че присъствието му е във вреда на обществения интерес. В същото писмо се споменава и че експулсирането на ZZ от Обединеното кралство се основава на съображения, свързани с националната сигурност.

25. На 18 септември 2006 г. ZZ пътува до Обединеното кралство. На 19 септември 2006 г. на основание член 19, параграф 1 от Правилника за имиграцията Secretary of State решава да откаже на ZZ достъп до територията на Обединеното кралство и да го експулсира по съображения, свързани с обществената сигурност. В същия ден ZZ е върнат в Алжир. Понастоящем живее във Франция.

26. На 9 октомври 2006 г. ZZ подава жалба срещу решението от 19 септември 2006 г., която е отхвърлена от SIAC на 30 юли 2008 г. с мотива, че решението за отказ за влизане е обосновано от императивни съображения, свързани с обществената сигурност. ZZ се представлява пред SIAC от избрани от него solicitor и barrister.

27. В съответствие с приложимите към SIAC правила са назначени двама специални адвокати, за да представляват интересите на ZZ. Те са разговаряли с него въз основа на „неповерителните доказателства".

28. Впоследствие останалата информация, на която се основава оспореното решение, а именно тази, която е била квалифицирана като „доказателства със закрит достъп", е предоставена на тези специални адвокати, на които съответно се забранява да искат от ZZ или от неговите адвокати допълнителни указания или да им предоставят информация без разрешение от страна на SIAC. При наличието на тези ограничения специалните адвокати продължават да представляват интересите на ZZ пред SIAC във връзка с „поверителните доказателства".

29. За да бъде разгледано възражението на Secretary of State срещу разкриването на някои от доказателствата пред жалбоподателя, SIAC провежда заседание при закрити врати, в отсъствието на ZZ и на неговите адвокати, но в присъствието на неговите специални адвокати. В крайна сметка SIAC приема решение, определящо кога разкриването пред ZZ на „поверителните доказателства“, на които се позовава Secretary of State, би било в противоречие с обществения интерес.

30. Впоследствие е проведено заседание по жалбата на ZZ — отчасти открито и отчасти при закрити врати. Заседанията при закрити врати се провеждат в отсъствието на ZZ и на неговите адвокати, но в присъствието на неговите специални адвокати, които представят становище от името на ZZ.

31. SIAC се произнася с две решения, наречени едното „неповерително“, а другото „поверително“, тъй като се предоставя само на Secretary of State и на специалните адвокати на ZZ.

32. В своето „неповерително“ решение SIAC констатира между другото, че „малка част от възприетите срещу [ZZ] доказателства по преписката“ са били разкрити пред него, че те не засягали „реално ключовите въпроси“ и че „по изложени само в „поверителното“ решение съображения, [тя] е придобила убеждението, че личното поведение на ZZ представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен интерес на обществото, а именно неговата сигурност, което превишава по важност правото на жалбоподателя и на семейството му на съвместно пребиваване в Обединеното кралство“.

33. ZZ подава въззивна жалба пред Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Обединено кралство), за което получава от него разрешение.

34. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) спира производството и поставя на Съда следния преюдициален въпрос:

„Установеният в член 30, параграф 2 от Директива 2004/38 принцип на ефективна съдебна защита, тълкуван в светлината на член 346, параграф 1, буква а) [ДФЕС], изисква ли съдебен орган, който разглежда жалба срещу решение за недопускане на гражданин на […] [С]ъюз[а] на територията на държава членка по съображения, свързани с обществения ред и обществената сигурност въз основа на глава VI от Директива 2004/38, да следи за това засегнатият гражданин на […] [С]ъюз[а] да бъде информиран по същество за мотивите за недопускането му, независимо от обстоятелството, че органите на държавата членка и съответният национален съд, след разглеждане на всички представени от органите на държавата членка доказателства срещу гражданина на […] [С]ъюз[а], са приели, че на разкриването на мотивите за недопускането на последния се противопоставят съображения, свързани с държавната сигурност?“.

III – Анализ

А– *Предварителни бележки*

35. Анализът на ситуации като представената в рамките на настоящото дело не може да пренебрегне специфичния характер на престъпна дейност като тероризма, както и на борбата с тази напаст.

36. Тероризмът е вдъхновена от тоталитаризма престъпна дейност, която отрича принципа за лична свобода и има за цел да придобие политическата, икономическата и съдебната власт в дадено общество, за да установи в него залегналата в основата ѝ идеология.

37. Използването на терора като подривна техника е предпочитано средство за постигане на търсения резултат чрез дестабилизиране на политическите институции, които се довеждат до състояние да не могат да гарантират сигурността на гражданите — ключов компонент от обществения договор. В този контекст установеният климат на терор същевременно трябва да накара гражданина чрез породеното от страх примирение, което е последица от предприетия терор, да реши да възприеме наложеното му господство, за да си възвърне сигурността.

38. Тази философия на терора — тъй като терорът се превръща в самоцел — се осъществява чрез използване на изключително насилствени и жестоки методи, доколкото най-насилствените и най-жестоките се считат за най-подходящи за преследваната цел, поради това че са най-шокиращи. Изборът на жертвите (например деца), мястото на извършване на атентатите (като училища, болници или църкви), или начинът на извършване (еднократни актове или масови убийства), са част от тази стратегия.

39. Доколкото ефективният терор предполага като главно условие непредсказуемостта, използването на „спящи“ организации или агенти представлява класическа рецепта в тази област. На същата логика съответства и формата на атаката, която трябва да бъде напълно разностранна, за да изненадва и тероризира по-силно.

40. Разрушителното въздействие на предприетите действия изисква от обществените органи да разгърнат всички възможни превантивни методи. Превантивната дейност е особено затруднена от представените по-горе, макар и неизчерпателни, характеристики, които налагат използване на най-изтънчени средства, предоставяни от последните техники за разследване, без при това да се пренебрегват по-традиционните. Безспорен приоритет има защитата на разузнавателните средства и източници. Резултатът трябва да позволява да се оцени степента на потенциална заплаха, на която следва да се отговори със съответстваща на установения риск превантивна мярка.

41. Това начинание изисква значителна гъвкавост в подхода, произтичаща от разностранния характер на конкретната действителност. Всъщност условията на заплахата и на борбата срещу нея могат да са различни в зависимост от мястото и историческия момент, доколкото действителният характер и степента на риска могат да варират според ритъма на промените на геополитическите условия в света.

42. На разнообразието от форми на риска следователно трябва да отговаря същото разнообразие от отговори, които да бъдат в съответствие с гаранциите на правовата държава, въпреки че същата е застрашена от терористичното действие.

43. В едно демократично общество е абсолютно наложително гаранциите на правовата държава да се предоставят дори на онези, които се изправят срещу нея, за да се гарантира абсолютното върховенство на ценностите на демокрацията, без обаче това да води до своего рода самоубийство на самата демокрация.

44. Ето защо във всеки отделен случай, с оглед на сериозността на установената заплаха и в зависимост от степента на изпълнение на предприетата превантивна мярка, следва да се осъществява „претегляне“ на степента на създаденото ограничение при прилагане на правната норма спрямо степента на свързаната с тероризма опасност.

45. Задържането на дадено лице не е сравнимо с възпрепятстването му да общува с едно или друго лице от неговия кръг, нито с лишаването му да ползва своите финансови ресурси, извън необходимите за осигуряване на приличен стандарт на живот.

46. Поради това демократичното общество трябва във всеки отделен случай да прилага елементите на това претегляне, както по същество, така и по отношение на процедурните правила, което изисква наличие на надежден вътрешен съдебен контрол, който да бъде също адаптиран към установяваната във всеки конкретен случай действителност.

Б– *По преюдициалния въпрос*

47. С оглед на материалите по делото, и по-специално на решението от 19 април 2011 г. на Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)[3], ще изходя от презумпцията — която, разбира се, трябва да бъде потвърдена от националния съд — че положението на ZZ попада в приложното поле на член 28, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38, т.е. в областта на най-високата защита срещу експулсиране. Ще припомня, че по силата на тази разпоредба гражданин на Съюза, пребивавал в приемащата държава членка през последните десет години, може да бъде експулсиран от нейната територия само по императивни съображения, свързани с обществената сигурност.

48. Както е постановил Съдът в Решение от 23 ноември 2010 г. по дело Tsakouridis[4] и както неотдавна припомни в Решение от 22 май 2012 г. по дело I[5], от текста и структурата на член 28, параграф 3 от Директива 2004/38 следва, че като поставя всяка мярка за експулсиране в хипотезите, предвидени в тази разпоредба, в зависимост от наличието на „императивни съображения“, свързани с обществената сигурност — понятие, което е значително по-тясно от понятието „сериозни основания“ по смисъла на параграф 2 от този член, — законодателят на Съюза явно е искал да ограничи мерките, основани на посочения параграф 3, до „изключителни обстоятелства“, както е указано в съображение 24 от същата директива[6].

49. Съдът е уточнил също, че понятието „императивни съображения, свързани с обществената сигурност“ предполага не само да е накърнена обществената сигурност, но и това накърняване да е особено тежко, за което свидетелства употребата на израза „императивни съображения“[7]. Според Съда трябва да е налице особено тежко посегателство върху основен интерес на обществото, което е възможно да бъде пряка заплаха за спокойствието и физическата сигурност на населението[8].

50. Впрочем Съдът приема, че решението за експулсиране трябва да се основава на индивидуално разглеждане на конкретния случай и може да бъде обосновано с императивни съображения, свързани с обществената сигурност, по смисъла на член 28, параграф 3 от Директива 2004/38 само ако с оглед на изключителната сериозност на заплахата подобна мярка е необходима за защита на интересите, които тя цели да гарантира, при условие че тази цел не може да бъде постигната с по-малко ограничителни мерки, предвид продължителността на пребиваването на гражданина на Съюза в приемащата държава членка, и по-специално предвид тежките отрицателни последици, които подобна мярка може да породи за гражданите на Съюза, които действително са се интегрирали в приемащата държава членка[9]. В рамките на тази преценка трябва да се отчитат основните права, за чието спазване следи Съдът, сред които е и правото на зачитане на личния и семейния живот[10].

3 — Решение по дело ZZ c/y Secretary of State for the Home Department [2011] EWCA Civ 440 (точка 11), поместено на следния интернет адрес: http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/440.html.

4 — C-145/09, Сборник, стр. I-11979.

5 — C-348/09.

6 — Решение по дело I, посочено по-горе (точка 19 и цитираната съдебна практика).

7 — Пак там (точка 20 и цитираната съдебна практика).

8 — Пак там (точка 28).

9 — Решение по дело Tsakouridis, посочено по-горе (точка 49).

10 — Пак там (точка 52).

51. За разлика от споровете, по които са постановени посочените по-горе Решение по дело Tsakouridis и Решение по дело I, тук запитващата юрисдикция не иска отговор от Съда за смисъла, който трябва да се придаде на понятието „обществена сигурност“, нито да получи указания относно провеждането на оценка на съразмерността на предприетата от Secretary of State мярка. Според анализа на тази мярка, осъществен от SIAC в първоинстанционното производство, изискванията, свързани със защитата на обществената сигурност, в случая надделяват над правото на ZZ да води семеен живот в Обединеното кралство [11].

52. Настоящото преюдициално запитване се отнася този път до процесуалните права, които може да претендира намиращ се в положението на ZZ гражданин на Съюза. По-специално, с това запитване се предлага на Съда да се произнесе дали е съвместимо с правото на Съюза гражданин на Съюза да подлежи на мярка за експулсиране по съображения, свързани с обществената сигурност, без пространно или под формата на резюме да са му съобщени съображенията, които обосновават тази мярка, поради свързани с държавната сигурност изисквания.

53. Разпоредбата, която лежи в основата на настоящото преюдициално запитване, а именно член 30, параграф 2 от Директива 2004/38, се основава на член 6 от Директива 64/221/ЕИО [12], който предвижда, че „[з]аинтересованите лица се информират за съображенията, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, на които се основава взетото в техния случай решение, освен ако това не противоречи на интересите на държавната сигурност“. В Решение от 28 октомври 1975 г. по дело Rutili [13] Съдът вече е изтълкувал тази разпоредба като изискваща съответната държава да уведоми заинтересованото лице „точно и изчерпателно за съображенията“, на които се основава взетото в неговия случай решение, така че то да може да предприеме ефективни мерки за осигуряването на своята защита [14].

54. Член 30, параграф 2 от Директива 2004/38 е преди всичко израз на „[спазване на] принцип[а], че всяко предприето от властите действие трябва да бъде надлежно обосновано“, според използваната от законодателя на Съюза формулировка в съображение 25 от Директивата.

55. От текста на член 30, параграф 2 от Директива 2004/38 ясно следва, че правилото се състои в точното и изчерпателно уведомяване на гражданин на Съюза, на когото е наложена мярка, ограничаваща свободата му на движение и пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, за съображенията за подобна мярка. По изключение само съображения, свързани с държавната сигурност, могат да не допуснат такова уведомяване.

56. Следователно самият текст на член 30, параграф 2 от Директива 2004/38 изразява идеята, че чрез дерогация процесуалните права на гражданина на Съюза могат да бъдат ограничени, когато съображения, свързани с държавната сигурност, обосновават това.

11 — Вж. Решение по дело ZZ с/у Secretary of State for the Home Department [2008] UKSIAC 63/2007, поместено на следния интернет адрес: http://www.bailii.org/uk/cases/SIAC/2008/63_2007.html. SIAC посочва в точка 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 — Директива на Съвета от 25 февруари 1964 година за координиране на специалните мерки относно движението и пребиваването на чуждестранни граждани, основани на съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве (ОВ 56, 1964 г., стр. 850).

13 — 36/75, Recueil, стр. 1219.

14 — Точка 39.

57. Основната трудност, която поставя настоящото преюдициално запитване, е да се прецени до каква степен може да се направи подобно ограничение, без да се нарушават прекомерно процесуалните права, които гражданин на Съюза може да предяви.

58. С други думи, докъде се простира дадената в член 30, параграф 2 от Директива 2004/38 възможност на държавите членки да дерогират принципа за точно и изчерпателно уведомяване за основанията на решение за експулсиране? По-специално, може ли държава членка да се позове на съображения, свързани с държавната сигурност, за да не допусне съображенията, които са свързани с обществената сигурност и обосновават взето срещу гражданин на Съюза решение за експулсиране, да му бъдат съобщени, дори под формата на резюме, ограничено до съществените твърдения?

59. За да се отговори на повдигнатите проблеми, следва да се уточни, че задължението за мотивиране е тясно свързано с принципа за спазване на правото на защита и с гарантирането на ефективна съдебна защита. Така задължението да се мотивира увреждащият акт има за цел да даде възможност, от една страна, на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за приетата мярка, за да преценят нейната основателност, а от друга страна, на компетентната юрисдикция — да упражни контрол [15].

60. Правото на защита е основно право, което е неразделна част от общите принципи на правото, за чието спазване следи Съдът [16]. То изисква, от една страна, заинтересованото лице да бъде уведомено за установените в негова вреда обстоятелства, на които се основава увреждащият го акт. От друга страна, трябва да му се предостави възможност да изрази ефективно своето становище по тези обстоятелства [17].

61. Що се отнася до принципа на ефективна съдебна защита, той представлява общ принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки и е закрепен в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“) [18], както и в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Съгласно първа и втора алинея от този член:

„Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван“.

62. Видно от разясненията относно член 47 от Хартата [19], първа алинея от него се основава на член 13 от ЕКПЧ. Що се отнася до втора алинея от член 47 от Хартата, тя съответства на равнището на гаранциите, предоставени в член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, макар приложното ѝ поле да се простира отвъд правните спорове относно граждански права и задължения.

15 — Вж. по-специално Решение от 29 юни 2010 г. по дело E и F (C-550/09, Сборник, стр. I-6213, точка 54).

16 — Вж. по-специално Решение от 25 октомври 2011 г. по дело Solvay/Комисия (C-110/10 P, Сборник, стр. I-10439, точка 47 и цитираната съдебна практика).

17 — Вж. по-специално Решение на Общия съд на Европейския съюз от 21 март 2012 г. по дело Fulmen и Mahmoudian/Съвет (T-439/10 и T-440/10, точка 72).

18 — Вж. по-специално Решение от 22 декември 2010 г. по дело DEB (C-279/09, Сборник, стр. I-13849, точка 29).

19 — Вж. разясненията относно Хартата на основните права (ОВ C 303, 2007 г., стр. 17).

63. Запитващата юрисдикция иска от Съда отговор главно с оглед на принципа на ефективна съдебна защита, доколкото именно в рамките на юрисдикционното производство пред SIAC тази юрисдикция потвърждава изразеното от Secretary of State желание да не разкрива на ZZ поверителната информация, въз основа на която е взето решение за недопускането му на територията на Обединеното кралство и за експулсирането му от него. Следователно запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали е спазен принципът на ефективна съдебна защита, когато в рамките на обжалване по съдебен ред за разглеждане на законосъобразността на мярка за експулсиране, предприета срещу гражданин на Съюза, националният компетентен орган, както и компетентният национален съд откажат, въз основа на член 30, параграф 2 от Директива 2004/38 във връзка с член 346, параграф 1, буква а) ДФЕС, да предоставят на този гражданин основанията по същество, които обосновават такава мярка.

64. Член 47 от Хартата наистина следва да се приложи в рамките на настоящото производство и да е водещ при тълкуването от Съда, тъй като решението на Secretary of State да откаже на ZZ достъп до територията на Обединеното кралство и той да бъде експулсиран от него е в изпълнение на Директива 2004/38, и по-специално — ако се приеме, че ZZ действително попада в обхвата на най-високата степен на защита срещу експулсиране — на член 28, параграф 3, буква а) от Директивата.

65. Както предвижда член 52, параграф 1 от Хартата, могат да се налагат ограничения на признатите от нея права и свободи, ако тези ограничения са предвидени в закон, зачитат основното съдържание на посочените права и свободи и при спазване на принципа на пропорционалност са необходими и действително отговарят на признати от Европейския съюз цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

66. Посочената в член 30, параграф 2 от Директива 2004/38 цел от общ интерес се състои в защитата на държавната сигурност. Тази цел може да бъде свързана с член 4, параграф 2 ДЕС, предвиждащ следното:

„[…] [Съюзът] зачита съществените функции на държавата и по-специално онези, които имат за цел да осигуряват нейната териториална цялост, да поддържат обществения ред и да опазват националната сигурност. По-специално, националната сигурност остава единствено в рамките на отговорността на всяка държава членка“.

67. Във връзка с тази разпоредба член 346, параграф 1, буква а) ДФЕС гласи, че „никоя държава членка не е задължена да предоставя информация, чието разкриване тя смята за противоречащо на съществените интереси на нейната сигурност“.

68. В областта на свободното движение и правото на пребиваване на гражданите на Съюза член 30, параграф 2 от Директива 2004/38 представлява израз на имащото общо действие съдържание на член 346, параграф 1, буква а) ДФЕС. Следователно разбирането на смисъла на последно посочената разпоредба се оказва решаващо в рамките на настоящото дело.

69. В това отношение известна информация предоставят решенията от 15 декември 2009 г. по дела Комисия/Финландия, Комисия/Швеция, Комисия/Германия, Комисия/Италия, Комисия/Гърция, Комисия/Дания и Комисия/Италия[20]. В производствата, по които са постановени тези решения, Европейската комисия упреква държавите членки, че неправилно са се позовали на член 346 ДФЕС, за да обосноват отказа си да платят митата за внос на оръжия или стоки с двойна употреба за граждански и военни цели. Сред правните основания за защита,

20 — Съответно Решение по дело C-284/05, Сборник, стр. I-11705, Решение по дело C-294/05, Сборник, стр. I-11777, Решение по дело C-372/05, Сборник, стр. I-11801, Решение по дело C-387/05, Сборник, стр. I-11831, Решение по дело C-409/05, Сборник, стр. I-11859, Решение по дело C-461/05, Сборник, стр. I-11887 и Решение по дело C-239/06, Сборник, стр. I-11913.

на които се позовават посочените държави членки, Република Финландия в частност изтъква, че не би могла да спази общностната митническа процедура по вноса на въпросното оборудване за отбранителни цели, без да рискува основни сведения за нейната сигурност да стигнат до знанието на трета страна [21].

70. В посочените решения Съдът припомня в началото, че съгласно постоянната съдебна практика, въпреки че държавите членки трябва да определят подходящите мерки за осигуряване на вътрешната и външната си сигурност, от това все пак не следва, че тези мерки изобщо не попадат в приложното поле на правото на Съюза [22]. Впоследствие той уточнява, че дерогациите по член 346 ДФЕС трябва да бъдат тълкувани ограничително. Според Съда, макар в този член да се посочват мерките, които дадена държава членка може да счита за необходими за защитата на основните интереси на своята сигурност или на сведенията, чието разкриване според нея противоречи на интересите ѝ, той все пак не може да се тълкува в смисъл, че предоставя на държавите членки правомощието да дерогират разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС, позовавайки се единствено на тези интереси [23]. Ето защо държавата членка, която иска да се позове на член 346 ДФЕС, е длъжна да докаже необходимостта да направи дерогация в съответствие с този член, за да защити основните интереси на своята сигурност.

71. В контекста на конкретните дела, по които са постановени тези решения, Съдът приема, че държавите членки са длъжни да предоставят на разположение на Комисията документите, необходими за да се провери дали собствените ресурси на Съюза са редовно прехвърлени. Съдът обаче е уточнил, че това задължение не е пречка в отделни случаи и по изключение въз основа на член 346 ДФЕС държавите членки да ограничат изпращаната информация до части от документ или изцяло да откажат да я предоставят [24].

72. От съображенията на Съда в посочените решения извличам редица изводи, които са от полза за разглеждането на настоящото дело.

73. На първо място, ясно е, че позоваването от страна на държава членка на съображения в интерес на държавната сигурност няма за цел да изключи прилагането на правото на Съюза, и по-специално на защитаваните от Хартата основни права. Позоваването само по себе си също не е достатъчно да обоснове липсата на точно и изчерпателно уведомяване на гражданина на Съюза за основанията на решението за експулсиране или за отказа на държава членка да разреши влизането му.

74. Когато държава членка желае да се позове на основания, свързани с държавната сигурност, за да не допусне съображенията, свързани с обществената сигурност и обосноваващи експулсирането на гражданин на Съюза, да бъдат разкрити пред него, тя следва да докаже пред сезирания с жалба срещу решението за експулсиране национален съд необходимостта от прибягване до предвиденото в член 30, параграф 2 от Директива 2004/38 дерогиране. Тази държава следователно се задължава да предостави доказателство, че оправданият стремеж за гарантиране на сигурността по отношение на естеството и източниците на сведенията, които са били взети предвид при приемането на съответното решение, е довод в подкрепа на ограничаването или на непредоставянето на мотивите. При липсата на подобно доказателство националният съд винаги трябва да дава предимство на принципа на точно и изчерпателно уведомяване за съображенията, които обосновават експулсирането на гражданин на Съюза.

21 — Решение по дело Комисия/Финландия, посочено по-горе (точка 36). В този смисъл вж. също посочените по-горе Решение по дело Комисия/Германия (точки 58 и 59), Решение по дело Комисия/Гърция (точки 44 и 45) и Решение по дело Комисия/Дания (точки 42 и 43).

22 — Вж. сред тези решения Решение по дело Комисия/Финландия, посочено по-горе (точка 45).

23 — Пак там (точка 47).

24 — Пак там (точка 53).

75. В рамките на своята преценка на основателността на взетото от националния компетентен орган решение да не се разкриват точно и изчерпателно основанията за мярката за експулсиране националният съд трябва да вземе предвид факта, че предвидената в член 30, параграф 2 от Директива 2004/38 дерогация трябва да бъде тълкувана ограничително.

76. Впрочем в съответствие с принципа на пропорционалността, уведомяването на съществените твърдения, на които се основава констатацията за риска, който гражданинът на Съюза представлява за обществената сигурност, винаги следва да се предпочита пред липсата на уведомяване за мотивите, при условие че изготвянето на резюме на обосновката може да се съвмести с необходимостта да се защити държавната сигурност. Следователно пълната липса на разкриване на съображенията, свързани с обществената сигурност, следва да се използва само в изключителни случаи.

77. В обобщение, в съответствие с правилото, че спазването на задължението за мотивиране на увреждащ акт следва да се преценява по-специално с оглед на контекста, в който се приема подобен акт [25], уведомяването на гражданина на Съюза за съображенията, свързани с обществената сигурност, които обосновават експулсирането му, може да е диференцирано според изискванията във връзка с държавната сигурност. Тази промяна се извършва в съответствие с диапазона, който се простира от точното и изчерпателно уведомяване за съображенията до липсата на уведомяване за съображенията, когато държавната сигурност изисква това, и който включва междинен вариант, състоящ се в съобщаване накратко на съображенията.

78. Според мен е абсолютно необходимо да се запази възможността за неразкриване на съображенията, свързани с обществената сигурност, на които се основава решението за експулсиране на гражданин на Съюза, когато дори самото разкриване на съществените твърдения срещу него може да накърни държавната сигурност, и по-специално оправдания стремеж за гарантиране на сигурността на държавите членки, що се отнася до естеството и източниците на сведенията, които са били взети предвид при приемането на съответното решение.

79. Въпреки че тази възможност е запазена за изключителни случаи, тя трябва да остане в рамките на тълкуването на член 30, параграф 2 от Директива 2004/38, тъй като в противен случай член 346, параграф 1, буква а) ДФЕС би се оказал лишен от голяма част от своето полезно действие.

80. Освен това следва да се поясни, че макар държавите членки да не трябва да ограничават неправомерно упражняването на правото на свободно движение на гражданите на Съюза, не бива, обратно, ограниченията, пред които са изправени тези държави във връзка със спазването на правото на защита и на ефективна съдебна защита, да бъдат такива, че да ги обезсърчат да предприемат мерките, с които може да се гарантира обществената сигурност. В това отношение следва да се има предвид, че макар задачата на Съюза е да осигури на гражданите си пространство, в рамките на което се гарантира свободното движение на хора, както е видно от член 3, параграф 2 от ДЕС, той има също за цел да осигури пространство на сигурност, в което са гарантирани превенцията и борбата с престъпността. Следователно не е приемливо да се твърди, както това бе направено в хода на настоящото производство, че когато държава членка счита разкриването по същество на основанията за евентуално противоречащо на държавната сигурност, единствената ѝ алтернатива е или да постанови експулсиране, разкривайки обосноваващите го съображения, свързани с обществената сигурност, или просто да се откаже

25 — Вж. по-специално Решение от 28 юли 2011 г. по дело Agrana Zucker (C-309/10, Сборник, стр. I-7333, точка 35).

от експулсирането на съответното лице. С други думи, не бих могъл да приема съществуването на общо и систематично задължение за разкриване на основанията, което може в някои хипотези да принуди държавите членки да се откажат от провеждането под контрола на съда на необходимите според тях мерки за опазване на обществената сигурност.

81. С оглед на това смятам, че член 30, параграф 2 от Директива 2004/38, разглеждан във връзка с член 47 от Хартата и с член 346, параграф 1, буква а) ДФЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка, в изключителни и надлежно обосновани с необходимостта да се гарантира държавната сигурност случаи и под контрола на националния съд, да не допусне гражданин на Съюза да бъде уведомяван — пространно или чрез резюме — за съображенията във връзка с обществената сигурност на решение за експулсирането му.

82. Този отговор обаче не е достатъчен, за да се постигне точен баланс между интересите, свързани, от една страна, с държавната сигурност, и от друга страна, с процедурните права на гражданите на Съюза.

83. Всъщност, за да отговаря на изискванията на член 47 от Хартата, посегателството срещу правото на защита и на ефективна съдебна защита в резултат от прилагане на произтичащата от член 30, параграф 2 от Директива 2004/38 дерогация следва да бъде компенсирано чрез подходящи процесуални механизми, които да гарантират задоволително равнище на равнопоставеност в производството. Само тогава посегателството срещу процесуалните права на гражданина на Съюза може да се разглежда като пропорционално на целта на държавата членка да защити основните интереси на своята сигурност.

84. Тъй като Директива 2004/38 не предвижда такива процесуални механизми, държавите членки са компетентни да ги въведат по силата на принципа на процесуална автономия.

85. В крайна сметка, съобразно процесуалния контекст, в който се осъществява позоваване от държава членка на предвидената в член 30, параграф 2 от Директива 2004/38 дерогация, във всеки отделен случай следва да се определя дали е гарантиран точен баланс между правото на гражданина на Съюза на ефективна съдебна защита и изискванията, свързани с държавната сигурност.

86. Както посочва Европейският съд по правата на човека, в този смисъл следва да се провери дали съответната национална процедура предвижда „механизми, позволяващи да бъдат съвместени, от една страна, оправданият стремеж за гарантиране на сигурността, що се отнася до естеството и източниците на сведенията, и от друга страна, необходимостта на частноправния субект да бъде предоставена възможност да се ползва в достатъчна степен от процесуалните правила“ [26].

87. Установената от Обединеното кралство система се основава на съдебния контрол от страна на SIAC, който е формален и по същество, по отношение на решенията за експулсиране или за отказ за влизане. Доколкото Secretary of State се позовава на поверителността на определени доказателства, SIAC може да проверява дали е необходимо да не се разкрива определена информация. За тази цел тя разполага с всички фактически елементи и доказателства, на които се основава решението на Secretary of State. Ако след разглеждане на тези доказателства се потвърди необходимостта да не се разкрива информация, по делото се стига както до публично произнасяне на решението, така и до неговото постановяване като поверително решение, чието съдържание не се съобщава нито на жалбоподателя, нито на неговия представител.

26 — Вж. Европейски съд по правата на човека, Решение по дело Chahal с/у Обединено кралство от 15 ноември 1996 г., *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 131. Що се отнася до общностните мерки за замразяване на средства, вж. също Решение от 3 септември 2008 г. по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, Сборник, стр. I-6351, точка 344).

88. В допълнение на наличния съдебен контрол по отношение както на основателността на мярката за експулсиране, така и на необходимостта от запазване на поверителността на определена информация, процедурният арсенал се допълва с назначаването на „специален адвокат“ по някои дела, свързани с националната сигурност. По този начин, когато е необходимо по съображения, свързани с националната сигурност, сезираният съд да заседава при закрити врати в отсъствието на заинтересованото лице и на неговия представител, назначеният специален адвокат има за задача да изпълнява интересите на засегнатото лице в производството. В това отношение ролята му е да се стреми да постигне максимално разкриване на уличаващите доказателства и да оцени значимостта на информацията, която остава поверителна.

89. Системата, замислена по такъв начин от Обединеното кралство в рамките на процесуалната му автономия, според мен отговаря на изискванията, изведени от Европейския съд по правата на човека в контекста на съдебната практика относно процесуалните гаранции, които трябва да обхващат експулсирането или отказа за влизане на чужденци. Според случая тези процесуални гаранции произтичат от членове 8 и 13 от ЕКПЧ [27], както и от член 1 от Протокол № 7 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписан в Страсбург на 22 ноември 1984 г. (наричан по-нататък „Протокол № 7“) [28].

90. Според Европейския съд по правата на човека, в случай че мярката за експулсиране може да засегне правото на чужденец на зачитане на неговия семеен живот, член 13 във връзка с член 8 от ЕКПЧ налага на държавите да предоставят на засегнатото лице възможност да обжалва ефективно такава мярка и всички нейни важни аспекти да бъдат разгледани задълбочено и при достатъчни процесуални гаранции от орган, предоставящ адекватни гаранции за независимост и безпристрастност [29].

91. Европейският съд по правата на човека счита, че когато експулсирането е постановено от съображения, свързани с националната сигурност, може да са необходими някои процесуални ограничения, за да се гарантира, че не се разкрива никаква информация във вреда на националната сигурност, както и да се наложи независимият орган, сезиран с жалба срещу решението за експулсиране, да предостави широка свобода на преценка в тази област на националните компетентни органи. Според посочения съд обаче подобни ограничения не могат в никакъв случай да обосноват изключването на всички възможности за правна защита, когато националният компетентен орган се позовава на понятието „национална сигурност“ [30].

92. Стандартът, в светлината на който Европейският съд по правата на човека разглежда конкретно съвместимостта на мерките за експулсиране с член 13 от ЕКПЧ, включва първо изискването, че дори да се излага твърдение за накърняване на националната сигурност, гаранцията за ефективни правни средства за защита изисква поне независимият преразглеждащ орган да бъде информиран за основанията за спорното решение, макар те да са недостъпни за широката публика. Този орган трябва да разполага с правомощия да отхвърли твърдението на националния компетентен орган, че съществува заплаха за националната сигурност, ако го счита за произволно или недобросъвестно. Освен това следва да съществува някаква форма на

27 — Вж. по-специално Европейски съд по правата на човека, Решение по дело Ал Нашиф с/у България от 20 юни 2002 г., Решение по дело Раза с/у България от 11 февруари 2010 г., Решение по дело Каушал и др. с/у България от 2 септември 2010 г. и Решение по дело Лиу с/у Русия от 26 юли 2011 г.

28 — Вж. по-специално Европейски съд по правата на човека, Решение по дело Кауа с/у Румъния от 12 октомври 2006 г., Решение по дело C. G. и др. с/у България от 24 април 2008 г., както и Решение по дело Geleri с/у Румъния от 15 февруари 2011 г. Въпреки че Протокол № 7 не е приложим по отношение на Обединеното кралство, считам за целесъобразно — за изчерпателност — да се посочи свързаната с него съдебна практика.

29 — Вж. по-специално Европейски съд по правата на човека, посочените по-горе Решение по дело Ал Нашиф с/у България (§ 133), Решение по дело C. G. и др. с/у България (§ 56), Решение по дело Каушал и др. с/у България (§ 35) и Решение по дело Лиу с/у Русия (§ 99).

30 — Вж. по-специално Европейски съд по правата на човека, посочените по-горе Решение по дело Ал Нашиф с/у България (§ 136 и 137), Решение по дело C. G. и др. с/у България (§ 57), както и Решение по дело Каушал и др. с/у България (§ 36).

състезателна процедура, гарантирана при необходимост чрез специален представител, който разполага с разрешение за достъп до секретни материали. Впрочем независимият орган трябва да установи дали оспорваната мярка нарушава правото на заинтересованото лице на зачитане на семейния му живот и — при утвърдителен отговор — дали е намерен точен баланс между обществения интерес и правата на личността [31].

93. Следва да се отбележи, че само от гледна точка на член 8 от ЕКПЧ изискванията от Европейския съд по правата на човека процесуални гаранции по същество са идентични [32].

94. Накрая, що се отнася до член 1 от Протокол № 7, според мен той не предоставя съществено различаващи се гаранции от тези, които произтичат от членове 8 и 13 от ЕКПЧ, поради което изглежда, че установяването на нарушение на членове 8 и/или 13 механично довежда до установяването на нарушение на член 1 от Протокол № 7 [33].

95. В току-що посочените дела Европейският съд по правата на човека е трябвало да установи дали е липсвал осъществен от националните органи съдебен контрол или той е имал чисто формален характер, или че те не са разполагали с достатъчно данни, за да проверят дали е доказано твърдението, че жалбоподателят представлява риск за националната сигурност [34], или още че те не са установили наличие на собствена компетентност за упражняване на такъв контрол [35].

96. Ето защо Европейският съд по правата на човека изисква преди всичко мерките за експулсиране да подлежат на независим и строг юрисдикционен контрол. Този контрол освен това трябва да се извършва в рамките на производство, което гарантира по един или друг начин принципа на състезателност. В това отношение съдът обръща внимание на намереното разрешение, което се състои в назначаването на специален представител, разполагащ с разрешение за достъп до секретни материали.

97. Обстоятелството, което Европейският съд по правата на човека също изтъква по някои дела, че жалбоподателите не са били уведомени за действията, в които са упреквани [36], не ми изглежда определящо при проверката дали те са получили достатъчни гаранции срещу произвол. При тези дела всъщност установяването на нарушение на членове 8 и 13 от ЕКПЧ по мое мнение произтича от факта, че липсата на уведомяване на жалбоподателите за доказателствата, в които те се упрекват, не е била компенсирана нито чрез независим и строг юрисдикционен контрол на реалността на заплахата за националната сигурност, нито чрез въвеждане на истинска състезателна процедура.

98. С оглед на така определения от Европейския съд по правата на човека стандарт по отношение на процесуалните гаранции, приложими към мерките за експулсиране и за отказ за влизане, считам, че създадената от Обединеното кралство процесуална система позволява в разглежданата област да се гарантира точен баланс между интересите, свързани, от една страна, с процедурните права на гражданина на Съюза, и от друга страна, с държавната сигурност.

31 — Вж. по-специално Европейски съд по правата на човека, посочените по-горе Решение по дело Ал Нашиф с/у България (§ 137), Решение по дело C. G. и др. с/у България (§ 57), Решение по дело Каушал и др. с/у България (§ 36) и Решение по дело Лиу с/у Русия (§ 99).

32 — Вж. по-специално Европейски съд по правата на човека, посочените по-горе Решение по дело Ал Нашиф с/у България (§ 123 и § 124), Решение по дело C. G. и др. с/у България (§ 40), Решение по дело Каушал и др. с/у България (§ 29) и Решение по дело Лиу с/у Русия (§ 87 и § 88).

33 — Вж. съдебната практика, посочена в бележка под линия 28.

34 — Вж. по-специално Европейски съд по правата на човека, Решение по дело C. G. и др. с/у България, посочено по-горе (§ 47).

35 — Вж. в това отношение Европейски съд по правата на човека, посочените по-горе Решение по дело Раза с/у България (§ 54) и Решение по дело Лиу с/у Русия (§ 89 и § 91).

36 — Вж. по-специално Европейски съд по правата на човека, посочените по-горе Решение по дело C. G. и др. с/у България (§ 46 и § 60), както и Решение по дело Лиу с/у Русия (§ 90).

99. Както Европейският съд по правата на човека е пояснил по повод на дела срещу Обединеното кралство, SIAC е напълно независима юрисдикция, изчерпателно информирана за деянията, в извършването на които се упреква лицето, обект на мярка за експулсиране, и имаща пълни правомощия да отмени такава мярка при недоказване по надлежен начин на заплахата, която лицето представлява за националната сигурност. За тази цел тя разглежда всички релевантни доказателства — както тайни, така и открити, — като следи да не се укрива ненужно от жалбоподателя никаква информация[37]. Съдът приема също, че признатата на специалните адвокати възможност да разпитват свидетелите на обвинението във връзка с необходимостта от поверителност и да изискват от магистратите разкриване на допълнителна информация, може да създаде допълнителна гаранция[38] и спомага за намаляване на потенциалния риск от грешки, които SIAC би могла да допусне въз основа на тайни доказателства[39].

100. С оглед на тези обстоятелства и предвид свободата на преценка, която следва да се признае на държавите членки при определяне на процесуалните гаранции, за да се постигне баланс между различните засегнати интереси, считам, че въведените от Обединеното кралство процесуални правила осигуряват на националния съд необходимите средства за гарантиране на задоволително равнище на равнопоставеност в производството.

101. В това отношение е важно да се уточни, че доколкото остава принципът на точно и изчерпателно уведомяване за основанията на решенията за отказ за влизане и за експулсиране на гражданите на Съюза, националният съд трябва, в приложение на принципа на пропорционалността, да мобилизира всички процесуални средства, с които разполага, за да приспособи нивото на разкриване на съображенията, свързани с обществената сигурност, към отнасящите се до държавната сигурност изисквания.

102. Предвид тези съображения предлагам на Съда член 30, параграф 2 от Директива 2004/38, разглеждан във връзка с член 47 от Хартата и с член 346, параграф 1, буква а) ДФЕС, да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка, в изключителни и надлежно обосновани с необходимостта да се гарантира държавната сигурност случаи и под контрола на националния съд, да не допусне гражданин на Съюза да се информира — пространно или под формата на резюме — за съображенията във връзка с обществената сигурност на решение за експулсирането му, доколкото националното процесуално право предвижда механизми, позволяващи да бъдат съвместени, от една страна, оправданият стремеж за гарантиране на сигурността по отношение на естеството и източниците на сведенията, които са били взети предвид при приемането на съответното решение, и от друга страна, необходимостта да бъде предоставена възможност на частноправния субект да се ползва в достатъчна степен от процесуалните правила. Националният съд трябва в приложение на принципа на пропорционалността да мобилизира всички процесуални средства, с които разполага, за да приспособи нивото на разкриване на съображенията, свързани с обществената сигурност, към отнасящите се до държавната сигурност изисквания.

103. Противно на поддържаното от ZZ, Комисията и Надзорния орган на ЕАСТ, не считам, че посоченото по-горе Решение на Европейския съд по правата на човека по дело A. и др. с/у Обединено кралство води до изменение на така описания стандарт в областта, отнасяща се до решенията за отказ за влизане и за експулсиране на гражданите на Съюза, взети по съображения във връзка с обществената сигурност. По-конкретно, не считам, че това съдебно

37 — Вж. в този смисъл Европейски съд по правата на човека, Решение по дело A. и др. с/у Обединено кралство от 19 февруари 2009 г. (§ 219), както и Решение по дело Othman (Abu Qatada) с/у Обединено кралство от 17 януари 2012 г. (§ 220).

38 — Вж. Европейски съд по правата на човека, Решение по дело A. и др. с/у Обединено кралство, посочено по-горе (§ 219).

39 — Вж. Европейски съд по правата на човека, Решение по дело Othman (Abu Qatada) с/у Обединено кралство, посочено по-горе (§ 223).

решение налага в тази област прилагане на принцип, съгласно който, дори когато изисквания, свързани с държавната сигурност, не допускат това, такива лица следва поне и без никакво изключение да бъдат уведомявани по същество за насочените срещу тях основания, свързани с обществената сигурност.

104. Според мен от решаващо значение е най-напред да се уточни, че посоченото съдебно решение се отличава с една особеност, а именно че поставя изисквания, необходими за спазването на член 5, параграф 4 от ЕКПЧ относно задържането на чужденци, заподозрени в терористична дейност. Разглежда се правото на Обединеното кралство, което дава възможност такива лица да бъдат задържани, без съдебен процес и за неопределен срок, в очакване на тяхното експулсиране.

105. Член 5, параграф 4 от ЕКПЧ представлява lex specialis по отношение на по-общите изисквания на член 13 от нея [40]. Европейският съд по правата на човека признава, че в рамките на прилагането на член 5, параграф 4 от ЕКПЧ използването на поверителна информация може да се окаже неизбежно, в случай че е заложена националната сигурност, като същевременно уточнява, че това не означава, че твърдението на националните органи за свързаност на делото с националната сигурност и с тероризма е достатъчно, за да се изключи всякакъв контрол върху действията на тези органи от страна на националните съдилища [41].

106. В посоченото по-горе Решение по дело A. и др. с/у Обединено кралство Европейският съд по правата на човека изхожда от констатацията, че „предвид обстоятелствата по случая и драматичните последици, които продължителното лишаване от свобода на жалбоподателите — което на този етап изглежда може да е за неопределен срок — има за основните права, с които те разполагат, член 5, [параграф] 4 [от ЕКПЧ] трябва да включва гаранции, идентични по същността си с тези, които са закрепени от наказателноправния аспект на член 6, [параграф] 1 [от нея]“ [42].

107. Що се отнася по-конкретно до изискванията, които трябва да бъдат изпълнени в областта на наказателното съдопроизводство, от практиката на Европейския съд по правата на човека е видно, че „правото на справедлив наказателен процес, гарантиран от член 6 [от ЕКПЧ], включва правото на запознаване с всички релевантни доказателства, с които разполагат следствените органи, както уличаващи, така и оневиняващи“ [43]. Този съд счита обаче, че „понякога може да се наложи, в името на обществения интерес, определени доказателства да не бъдат предоставяни на защитата“ [44]. В това отношение той посочва, че правото да се иска разкриване на релевантните доказателства не е абсолютно [45] и че „правото на напълно състезателен процес може да бъде ограничено до абсолютно необходимото за защитата на важен обществен интерес като националната сигурност или необходимостта да се запазят в тайна определени методи на полицията за разкриване на престъпления или за защитата на основни права на трето лице“ [46]. Европейският съд по правата на човека все пак уточнява, че „за да се гарантира справедлив процес на обвиняемия или подсъдимия, затрудненията, които могат да възникнат за защитата поради ограничаването на нейните правомощия, трябва в достатъчна степен да се уравновесят посредством процесуалните правила, които съдебните органи следва да прилагат“ [47]. След това

40 — Вж. по-специално Европейски съд по правата на човека, посочените по-горе Решение по дело Chahal с/у Обединено кралство (§ 126), както и Решение по дело A. и др. с/у Обединено кралство (§ 202).

41 — Вж. Европейски съд по правата на човека, Решение по дело Chahal с/у Обединено кралство, посочено по-горе (§ 131).

42 — Вж. Европейски съд по правата на човека, Решение по дело A. и др. с/у Обединено кралство, посочено по-горе (§ 217).

43 — Пак там (§ 206).

44 — Пак там.

45 — Вж. по-специално Европейски съд по правата на човека, Решение по дело Jasper с/у Обединено кралство от 16 февруари 2000 г. (§ 52), както и Решение по дело Kennedy с/у Обединено кралство от 18 май 2010 г. (§ 187 и цитираната съдебна практика).

46 — Вж. по-специално Европейски съд по правата на човека, Решение по дело A. и др. с/у Обединено кралство, посочено по-горе (§ 205 и цитираната съдебна практика).

47 — Пак там.

той разглежда дали производството като цяло се е отличавало със справедлив характер [48] или „до каква степен съществуващите компенсаторни мерки са подходящи за преодоляване на частичната липса на състезателност, опорочаваща процедурата“ [49]. Накрая Европейският съд по правата на човека подчертава, че осъдителната присъда не може да се основава единствено или в решаваща степен на поверителни доказателства, чието съдържание на нито един етап от производството не стига до знанието на обвиняемия или подсъдимия или на неговия представител [50].

108. Като прилага в рамките на член 5, параграф 4 от ЕКПЧ гаранции, идентични по същността си с тези, които са закрепени от наказателноправния аспект на член 6, параграф 1 от нея, Европейският съд по правата на човека е приел в Решение по дело A. и др. с/у Обединено кралство, посочено по-горе, че „е необходимо да се оповести възможно най-много информация относно твърденията и доказателствата срещу всеки от жалбоподателите, без да се компрометира националната сигурност или безопасността на хората“ [51]. Според този съд, „[м]акар пълното обявяване на въпросната информация да е изключено, спазването на член 5, параграф 4 [от ЕКПЧ] изисква неблагоприятните ефекти, произтичащи от подобно ограничение, да бъдат компенсирани по такъв начин, че всяко от заинтересованите лица да запази възможността да оспори ефективно отправените му обвинения“ [52].

109. Разглеждайки предвидената в Закона за SIAC процедура с оглед на тези изисквания, Европейският съд по правата на човека, като подчертава, че „SIAC е в най-добра позиция да следи от задържаните лица да не се укрива ненужно никаква информация“ [53], както и „важната роля“ [54] на специалните адвокати, е приел, че те „са годни да осъществяват ефективно [своята] функция само ако на задържаните лица се предостави достатъчно информация относно твърденията срещу тях, която да им даде възможност да дадат ефективни указания на специалния адвокат“ [55]. Той приема също, че „в случаите, когато неповерителните материали съдържат единствено общи твърдения и когато SIAC се е основала единствено или в решаваща степен на секретни документи, за да одобри издаването на удостоверение или да продължи срока на задържането на жалбоподателите, не са изпълнени изискванията на член 5, [параграф] 4 [от ЕКПЧ]“ [56].

110. Наистина, ако разглеждаме спора по главното производство във връзка с изискванията, определени по този начин от ЕКПЧ в рамките на член 5, параграф 4 от нея, би било трудно да се направи извод, че производството се отличава със справедлив характер. Всъщност е безспорно, че ZZ е получил съвсем ограничена информация относно нарушенията, в извършването на които е упрекван, и че съществените причини, обосноваващи мярката за експулсиране, са останали поверителни по време на цялото проведено пред SIAC производство.

48 — Пак там (§ 208 и цитираната съдебна практика).

49 — Пак там (§ 207).

50 — Пак там (§ 206—208 и цитираната съдебна практика).

51 — Пак там (§ 218).

52 — Пак там.

53 — Пак там (§ 219).

54 — Пак там (§ 220).

55 — Пак там.

56 — Пак там.

Според признанието на самия съд, по изложени само в „поверителното“ решение съображения той е приел, че личното поведение на ZZ представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен интерес на обществото, а именно обществената сигурност, и че заплахата превишава по важност неговото право на семеен живот в Обединеното кралство [57].

111. Въпреки това не мисля, че член 47 от Хартата изисква към оспорването на мерки за експулсиране да се прилагат по аналогия еднакво строги гаранции като тези, които произтичат от наказателноправния аспект на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ. Според мен е легитимно изискванията, по силата на които производството се счита или не за справедливо, да могат да варират в зависимост от естеството на обжалваното решение и обстоятелствата по случая [58]. Разбираемо е следователно, че сблъсквайки се със ситуации на задържане, Европейският съд по правата на човека е приел по-висок стандарт на процедурни права отколкото този, който е прилагал, когато е трябвало да преценява съвместимостта на решения за експулсиране с членове 8 и 13 от ЕКПЧ. Ще отбележа впрочем, че в Решение по дело Othman (Abu Qatada) с/у Обединено кралство, посочено по-горе, съдът ясно е постановил, че неговите разсъждения в Решение по дело A. и др. с/у Обединено кралство, посочено по-горе, не са общоприложими, доказвайки по този начин, че една и съща национална процедура може да бъде оценена различно по отношение на нейния справедлив характер в зависимост от контекста, в който се осъществява тази оценка [59].

112. В същия ред на мисли, за да се подчертае променливият характер на стандартите, които се прилагат в зависимост от контекста, ще отбележа и че спецификата на разглежданата в главното производство национална процесуална система, както и обстоятелството, че настоящото преюдициално запитване се отнася до свободното движение и до правото на пребиваване на гражданите на Съюза, според мен изключват възможността да се прилагат по аналогия разсъжденията на Съда в Решение по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия, посочено по-горе. В това решение Съдът е поставил в областта на правото на защита и на ефективната съдебна защита специфични изисквания за мерките за замразяване на финансови средства и на икономически ресурси в зависимост от специфичния процедурен контекст, в който се приемат подобни мерки. Това не пречи да се отбележи, че в посоченото решение Съдът се е погрижил да покаже, че „изключително важни съображения, свързани със сигурността или с осъществяването на международните отношения на Общността и на нейните държави членки, могат да не допуснат заинтересованите лица да бъдат уведомени за определени доказателства“ [60].

113. Накрая ще отговоря на довода на Надзорния орган на ЕАСТ, че би било непоследователно, в съответствие с практиката на House of Lords [61], лице — адресат на „control order“ в съответствие със Закона от 2005 г. относно превенцията на тероризма (Prevention of Terrorism Act 2005), да може да разбере съществените твърдения срещу него, докато гражданин на Съюза, който е адресат на решение за експулсиране, би могъл да бъде лишен от такова разкриване.

57 — Решение по дело ZZ с/у Secretary of State for the Home Department, посочено в бележката под линия на стр. 11 (точка 20). Ще отбележа обаче, че „неповерителното“ решение вече съдържа определен брой твърдения за сериозни нарушения, по които ZZ е могъл да представи обяснения в хода на производството. Видно е, че в заключението, с което жалбоподателят се е запознал, се твърди, че той е участвал в дейността на мрежата на Въоръжената ислямска група (GIA) и в терористични действия. По-конкретно, оповестено е, че той притежава или е притежавал предмети, намерени в Белгия в помещения, наети от известен екстремист, където са намерени например определено количество оръжия и боеприпаси. Освен това от преписката по делото следва, че жалбоподателят е изразил становище относно други твърдени факти, като контакти и подкрепа за някои конкретно назовани лица, както и притежание на значителни парични суми.

58 — Вж. в този смисъл Европейски съд по правата на човека, Решение по дело Kennedy с/у Обединено кралство, посочено по-горе (§ 189).

59 — Вж. Европейски съд по правата на човека, Решение по дело Othman (Abu Qatada) с/у Обединено кралство, посочено по-горе (§ 223).

60 — Точка 342.

61 — Решение по дело *Secretary of State for the Home Departments c/y AF and others* [2009] UKHL 28, поместено на следния интернет адрес: http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2009/28.html.

114. Както вече посочих по-горе, считам, че нивото на разкриване на съображенията, свързани с обществената сигурност, може да варира в зависимост от процедурния контекст, в който се осъществява постановеното обжалвано решение, и според естеството на въпросните мерки. „Control orders“ представляват мерки, които ограничават в различни форми свободата на заподозрени в терористична дейност лица, например по отношение на тяхното местоживеене, пътувания, близки хора и използване на средства за комуникация. В най-тежките си форми посочените мерки могат да имат последици, сходни с тези на мярката за задържане. Следователно „control orders“ представляват специална категория мерки, която според мен не е сходна с тази на взетите в съответствие с Директива 2004/38 решения за експулсиране. Във всеки случай сам по себе си фактът, че национален съд счита за целесъобразно да разшири стандарта, определен от Европейския съд по правата на човека в Решение по дело A. и др. с/у Обединено кралство, посочено по-горе, до мерки, различни от задържането, в контекста на прилагането на национален закон, с който се цели предотвратяване на извършването на терористични актове, не е от такова естество, че да окаже въздействие върху равнището на процедурните изисквания, което по мое мнение произтича — в изпълнение на правото на Съюза — от член 30, параграф 2 от Директива 2004/38, разглеждан във връзка с член 47 от Хартата и с член 346, параграф 1, буква а) ДФЕС.

IV – Заключение

115. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) преюдициален въпрос по следния начин:

„Член 30, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, разглеждан във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз и с член 346, параграф 1, буква а) ДФЕС, следва да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка, в изключителни и надлежно обосновани с необходимостта да се гарантира държавната сигурност случаи и под контрола на националния съд, да не допусне гражданин на Съюза да се информира — пространно или под формата на резюме — за съображенията във връзка с обществената сигурност за решение за експулсирането му, доколкото националното процесуално право предвижда механизми, позволяващи да бъдат съвместени, от една страна, оправданият стремеж за гарантиране на сигурността, що се отнася до естеството и източниците на сведенията, които са били взети предвид при приемането на съответното решение, и от друга страна, необходимостта на частноправния субект да бъде предоставена възможност да се ползва в достатъчна степен от процесуалните правила.

Националният съд трябва, в приложение на принципа на пропорционалността, да мобилизира всички процесуални средства, с които разполага, за да приспособи нивото на разкриване на съображенията, свързани с обществената сигурност, към отнасящите се до държавната сигурност изисквания“.