Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

4 päivänä kesäkuuta 2013*

Henkilöiden vapaa liikkuvuus — Direktiivi 2004/38/EY — Päätös, jolla Euroopan unionin kansalaiselta kielletään maahantulo jäsenvaltioon yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä — Direktiivin 30 artiklan 2 kohta — Velvollisuus ilmoittaa kyseiselle kansalaiselle päätöksen perusteet — Valtion turvallisuusetujen vastainen ilmoittaminen — Tehokasta oikeussuojaa koskeva perusoikeus

Asiassa C-300/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 19.5.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 17.6.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

ZZ

vastaan

Secretary of State for the Home Department,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (esittelevä tuomari), G. Arestis, M. Berger ja E. Jarašiūnas sekä tuomarit E. Juhász, J.-C. Bonichot, M. Safjan, D. Šváby ja A. Prechal,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 19.6.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— ZZ, edustajinaan barrister H. Southey, QC, ja barrister S. Cox, solicitor R. Singhin valtuuttamina,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään S. Behzadi-Spencer, avustajanaan barrister T. Eicke,

— Tšekin hallitus, asiamiehenään D. Hadroušek,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues ja B. Beaupère-Manokha,

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato G. Palatiello,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

— Slovakian hallitus, asiamiehenään B. Ricziová,

— Euroopan komissio, asiamiehinään C. Tufvesson ja M. Wilderspin,

— EFTAn valvontaviranomainen, asiamiehinään X. Lewis ja G. Mathisen, edustajanaan F. Cloarec,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.9.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77; oikaisut EUVL L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) 30 artiklan 2 kohdan tulkintaa, tulkittuna erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan valossa.

2 Pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat ZZ ja Secretary of State for the Home Department (jäljempänä Secretary of State) ja joka koskee Secretary of Staten päätöstä kieltää ZZ:lta maahantulo Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan alueelle yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2004/38 VI luku sisältää säännöksiä jäsenvaltioiden oikeudesta rajoittaa maahantulo- ja oleskeluoikeutta yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä.

4 Tässä yhteydessä kyseisen direktiivin 27 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

5 Saman direktiivin 30 artiklan 1 ja 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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

6 Direktiivin 2004/38 31 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

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

Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus

Maahantulo ja maahantulokielto Yhdistyneeseen kuningaskuntaan

7 Direktiivi 2004/38 on saatettu osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan oikeutta Euroopan talousalueelta peräisin olevasta maahanmuutosta vuonna 2006 annetulla asetuksella (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, jäljempänä maahanmuuttoasetus). Kyseisen asetuksen 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Tässä asetuksessa tarkoitetaan

– –

ETA [Euroopan talousalue] -päätöksellä tämän asetuksen nojalla tehtyä päätöstä, joka koskee

a) henkilön oikeutta tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan

– –”

8 Kyseisen asetuksen 11 §:n 1 ja 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”1) ETA:n kansalaiselle on myönnettävä lupa tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jos hän esittää saapuessaan ETA-valtion antaman voimassa olevan henkilökortin tai passin.

– –

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

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

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

10 Asetuksen 25 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Tässä osassa tarkoitetaan

– –

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

– –”

11 Maahanmuuttoasetuksen 28 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) ETA-päätökseen voidaan hakea muutosta [SIAC:stä] tilanteissa, joissa sovelletaan 2 tai 4 momenttia.

– –

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

a) kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä;

– –

8) Maahanmuuttoasioissa tehtäviä valituksia käsittelevästä erityisestä valituslautakunnasta annettua vuoden 1997 lakia (Special Immigration Appeals Commission Act 1997, jäljempänä SIAC:tä koskeva laki) sovelletaan [SIAC:lle] tämän asetuksen nojalla tehtyihin valituksiin samalla tavoin kuin sitä sovelletaan kyseisen lain 2 §:n nojalla tehtyihin valituksiin, joihin sovelletaan kyseisen pykälän 2 momenttia (maahantulopäätöksestä tehty valitus), lukuun ottamatta kyseisen momentin i kohtaa.”

Maahantulokieltoa koskevasta päätöksestä tehtyyn valitukseen sovellettavat säännöt

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

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

”1) Lord Chancellor voi vahvistaa säännöt – –

– –

3) Tässä pykälässä tarkoitetuissa säännöissä voidaan muun muassa

a) määrätä, että menettely [SIAC:ssä] voidaan käydä siten, ettei valittajan tiedoksi anneta kaikkia valituksen kohteena olevan päätöksen yksityiskohtaisia perusteluja,

– –

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

a) tarpeen varmistaa valituksen kohteena olevien päätösten asianmukainen laillisuusvalvonta ja

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

14 SIAC:tä koskevan lain 6 §:ssä säädetään erityisasianajajien nimeämisestä. Lain 6 §:n 1 momentissa säädetään tästä, että Attorney General voi nimetä henkilön, joka edustaa valittajan etuja High Court of Justicessa (England & Wales) kaikissa [SIAC:ssä] vireille pannuissa menettelyissä, joihin valittaja ja tämän lailliset edustajat eivät voi osallistua. Kyseisen lain 6 §:n 4 momentissa säädetään lisäksi, että kyseinen henkilö ”ei ole vastuussa henkilölle, jonka etujen edustajaksi hänet on nimetty”.

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

”1) [SIAC:n] tehtävänä on varmistaa, ettei tietoja ilmoiteta kansallisten turvallisuusetujen vastaisesti – –.

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

16 Työjärjestyksen 10 §:ssä todetaan seuraavaa:

”1) Jos Secretary of State vastustaa valitusta, sen on esitettävä [SIAC:lle]

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

b) kaikki sen tiedossa olevat sen käsitystä tukevat seikat.

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

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

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

”Erityisasianajajan tehtävänä on edustaa valittajan etuja

a) esittämällä huomautuksia [SIAC:lle] kaikissa niissä istunnoissa, joihin valittajalla ja tämän edustajilla ei ole pääsyä,

b) esittämällä todisteita ja ristikuulustelemalla todistajia näissä istunnoissa ja

c) esittämällä [SIAC:lle] kirjallisia huomautuksia.”

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

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

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

3) Erityisasianajaja voi ilman [SIAC:n] ohjeita keskustella menettelyyn liittyvistä seikoista seuraavien tahojen kanssa:

a) [SIAC]

b) Secretary of State tai sen nimissä toimiva henkilö

c) toimivaltainen lainkäyttövirkamies tai hänen nimissään toimiva henkilö

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

4) Erityisasianajaja voi pyytää [SIAC:ltä] ohjeita, joiden mukaisesti hän voi keskustella valittajan, tämän edustajan tai muiden henkilöiden kanssa.

5) Kun erityisasianajaja pyytää 4 momentin nojalla ohjeita,

a) [SIAC:n] on ilmoitettava tästä pyynnöstä Secretary of Statelle ja

b) jos Secretary of State vastustaa ehdotettua yhteydenpitoa tai yhteydenpidon toteutustapaa, sen on [SIAC:n] asettamassa määräajassa ilmoitettava asiasta kirjallisesti [viimeksi mainitulle] ja annettava tämä tiedoksi erityisasianajajalle.

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

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

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

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

”1) Tässä pykälässä ’salassa pidettävillä tiedoilla’ tarkoitetaan

a) tietoja, joihin Secretary of State aikoo vedota [SIAC:ssä] käytävässä missä tahansa menettelyssä

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

– –

ja joita se kieltäytyy antamasta valittajalle ja tämän edustajalle.

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

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

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

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

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

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

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

a) sen on toimitettava tiedot [SIAC:lle] alkuperäisessä muodossa, josta ei ole poistettu salassa pidettäviä kohtia, ja selitettävä muutosten syyt ja

b) [SIAC:n] on annettava Secretary of Statelle ohjeet kohdista, jotka voidaan poistaa salassapitoon liittyvistä syistä.

5) Secretary of State voi [SIAC:n] luvalla tai erityisasianajajan suostumuksella muuttaa tai täydentää milloin tahansa tämän pykälän mukaisesti toimitettuja asiakirjoja.”

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

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

2) [SIAC:n] on pidettävä istunto, jossa Secretary of State ja erityisasianajaja voivat esittää suullisia huomautuksia – –

– –

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

6) [SIAC] voi hyväksyä tai hylätä Secretary of Staten vastustuksen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

_ _”

21 SIAC:n työjärjestyksen 47 §:n 2–4 momentissa todetaan SIAC:n päätöksestä seuraavaa:

”2) [SIAC:n] on laadittava päätöksensä ja sen perustelut kirjallisesti.

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

4) Jos 3 momentissa tarkoitettu asiakirja ei sisällä kaikkia [SIAC:n] päätöksen perusteluja, [SIAC:n] on toimitettava Secretary of Statelle ja erityisasianajajalle erillinen asiakirja, joka sisältää nämä perustelut.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

22 ZZ on Ranskan ja Algerian kansalainen. Hän on ollut vuodesta 1990 naimisissa Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen kanssa, ja heillä oli ennakkoratkaisupyynnön esittämishetkellä kahdeksan iältään 9–20-vuotiasta lasta. ZZ oleskeli laillisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuodesta 1990 vuoteen 2005 saakka. Vuonna 2004 Secretary of State myönsi hänelle oikeuden oleskella pysyvästi tässä jäsenvaltiossa.

23 ZZ matkusti Yhdistyneestä kuningaskunnasta Algeriaan elokuussa 2005, minkä jälkeen Secretary of State päätti peruuttaa hänelle myönnetyn pysyvän oleskeluluvan ja kieltää häneltä maahantulon Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sillä perusteella, että hänen oleskelunsa siellä ei ollut yleisen edun mukaista. SIAC oli katsonut ratkaisussaan, että ZZ:lla ei ollut muutoksenhakuoikeutta tästä kumoamispäätöksestä.

24 ZZ saapui syyskuussa 2006 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jossa Secretary of State teki maahanmuuttoasetuksen 19 §:n 1 momentin nojalla maahantulokieltoa koskevan päätöksen yleiseen turvallisuuteen liittyvien syiden vuoksi (jäljempänä pääasian kohteena oleva maahantulokieltoa koskeva päätös). Tämän päätöksen jälkeen ZZ palautettiin Algeriaan. Tämän ennakkoratkaisupyynnön esittämishetkellä hän asui Ranskassa.

25 ZZ haki muutosta pääasian kohteena olevaan maahantulokieltoa koskevaan päätökseen, mutta SIAC hylkäsi valituksen sillä perusteella, että tämä päätös oli perusteltu yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä. Solicitor ja barrister, jotka olivat ZZ:n valitsemia, edustivat häntä SIAC:ssä (jäljempänä henkilökohtaiset edustajat).

26 Secretary of State vastusti tämän valituksen yhteydessä tietojen antamista valittajalle sellaisista seikoista, joihin sen ZZ:n valitusta koskeva vastustus perustui. SIAC:n työjärjestyksen mukaisesti ZZ:n etuja edustamaan nimettiin kaksi erityisasianajajaa. Nämä keskustelivat hänen kanssaan ”julkisen todistusaineiston” perusteella.

27 Tämän jälkeen erityisasianajajille toimitettiin tiedot, joita ei ollut annettu tiedoksi ZZ:lle ja joihin pääasian kohteena oleva maahantulokieltoa koskeva päätös perustui, minkä jälkeen erityisasianajajat eivät enää voineet pyytää ZZ:lta tai hänen henkilökohtaisilta edustajiltaan lisäohjeita tai antaa heille tietoja ilman SIAC:n lupaa. Nämä rajoitukset huomioon ottaen erityisasianajajat edustivat ZZ:n etuja SIAC:ssä ”salassa pidettävän todistusaineiston” pohjalta.

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

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

30 SIAC hylkäsi ZZ:n valituksen ja antoi kaksi ratkaisua eli ”julkisen”ratkaisun ja ”salassa pidettävän” ratkaisun, joista jälkimmäinen toimitettiin ainoastaan Secretary of Statelle ja ZZ:n erityisasianajajille. SIAC totesi julkisessa ratkaisussaan muun muassa, että ZZ:lle oli annettu ”vain vähän tietoa häntä vastaan esitetyistä seikoista”ja että kyseiset seikat ”eivät tosiasiassa olleet olennaisia”.

31 Julkisesta ratkaisusta käy lisäksi ilmi, että SIAC on vakuuttunut siitä, että ZZ osallistui Groupe islamique armé (GIA) -verkoston toimintaan ja terroritoimintaan vuosina 1995 ja 1996. Tässä ratkaisussa todetaan, että ZZ:n tietoon saatetuista tosiseikoista ilmenee, että esineitä, joita hän oli myöntänyt omistaneensa, oli löydetty vuonna 1995 Belgiasta tunnetun ääriliikkeen jäsenen vuokraamista tiloista, joista löydettiin myös muun muassa aseita ja ammuksia. SIAC katsoi Secretary of Staten esittämien muiden tosiseikkojen, jotka koskivat muun muassa oleskelua Italiassa ja Belgiassa, yhteydenpitoa tiettyihin henkilöihin ja suurten rahamäärien hallussapitoa, johdosta, että ZZ:n kannanotot ja hänen toimittamansa näyttö olivat tietyssä määrin uskottavia ja merkityksellisiä. SIAC ei kuitenkaan hyväksynyt ZZ:n vastalauseita, jotka koskivat hänen osallistumistaan kyseisen verkoston toimintaan, muun muassa salassa pidettävässä ratkaisussa selostetuista syistä.

32 SIAC päätteli tästä julkisessa ratkaisussaan, että ”syistä, jotka oli selostettu ainoastaan salassa pidettävässä ratkaisussa”, se tuli ”vakuuttuneeksi siitä, että ZZ:n oma käyttäytyminen muodostaa todellisen, tämänhetkisen ja riittävän vakavan uhan, joka vaarantaa yhteiskunnan olennaisen edun eli yleisen turvallisuuden, ja että tämä uhka on painavampi kuin hänen ja hänen perheensä oikeus perhe-elämään Yhdistyneessä kuningaskunnassa”.

33 ZZ teki ratkaisusta valituksen ennakkoratkaisupyynnön esittäneeseen tuomioistuimeen, joka myönsi hänelle valitusluvan. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) totesi valitusmenettelyssä 19.4.2011 antamassaan ratkaisussa, jossa katsottiin, että nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön esittäminen oli tarpeen, että SIAC:n ratkaisuihin niitä yhdessä luettuina sisältyy tosiseikkoja ja arviointia koskevia seikkoja, jotka riittävät tukemaan SIAC:n kyseistä ratkaisua. Näin ollen SIAC oli sen mukaan perustellut riittävästi päätöksensä. Court of Appeal pohtii kuitenkin, oliko sallittua, että SIAC ei ilmoittanut ZZ:lle niiden perusteiden olennaisia osia, joihin pääasian kohteena oleva maahantulokieltoa koskeva päätös perustuu.

34 Näin ollen Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) päätti lykätä ratkaisun antamista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

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

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

35 Italian hallituksen mukaan ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta kahdesta syystä. Se toteaa, että yhtäältä ZZ:n valitus pääasian kohteena olevasta maahantulokieltoa koskevasta päätöksestä ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle on jätettävä tutkimatta, koska hän ei voi saada tämän päätöksen kumoamisesta todellista etua siksi, että hänen maahantulonsa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan on joka tapauksessa estetty elokuussa 2005 tehdyllä päätöksellä, joka on katsottava päteväksi. Tästä seuraa, että esitetyllä kysymyksellä ei ole konkreettista merkitystä pääasiassa ja se on siis jätettävä tutkimatta. Toisaalta SEU 4 artiklan 2 kohdasta ja SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdasta käy ilmi, että valtion turvallisuus säilyy yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulla. Esitetty kysymys koskee siis kansallisessa oikeudessa säänneltyä asiaa, eikä se tästä syystä kuulu unionin toimivaltaan.

36 Tästä on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä, joka perustuu kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, yksinomaan kansallinen tuomioistuin on toimivaltainen toteamaan pääasian tosiseikat ja arvioimaan niitä sekä tulkitsemaan ja soveltamaan kansallista lainsäädäntöä. Samalla tavoin yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, ovatko sen unionin tuomioistuimelle esittämät kysymykset tarpeellisia ja onko niillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on siten lähtökohtaisesti ratkaistava ne (asia C-553/11, Rintisch, tuomio 25.10.2012, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. mm. yhdistetyt asiat C-188/10 ja C-189/10, Melki ja Abdeli, tuomio 22.6.2010, Kok., s. I-5667, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 On todettava, että tästä ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa. Yhtäältä esitetty kysymys koskee direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdan tulkintaa erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa. Toisaalta kysymys on esitetty sellaisessa todellisessa oikeusriidassa, joka koskee Secretary of Staten tämän direktiivin nojalla ZZ:aa vastaan tekemän maahantulokieltoa koskevan päätöksen laillisuutta. Vaikka lisäksi jäsenvaltioiden asiana on toteuttaa niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden

varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet, pelkästään siitä, että päätös koskee valtion turvallisuutta, ei kuitenkaan seuraa, ettei unionin oikeutta voida soveltaa (ks. vastaavasti asia C-387/05, komissio v. Italia, tuomio 15.12.2009, Kok., s. I-11831, 45 kohta).

39 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

40 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohtaa, kun sitä luetaan erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tulkittava siten, että siinä edellytetään, että kansallisen tuomioistuimen, joka käsittelee unionin kansalaisen valitusta saman direktiivin 27 artiklan 1 kohdan nojalla tehdystä maahantulokieltoa koskevasta päätöksestä, on varmistettava, että asianomaiselle ilmoitetaan niiden yleistä turvallisuutta koskevien perusteiden, joihin kyseinen päätös perustuu, olennaiset osat, jos toimivaltainen kansallinen viranomainen väittää tässä tuomioistuimessa, että tällainen ilmoittaminen on vastoin valtion turvallisuusetuja.

41 Tässä yhteydessä on todettava aluksi, että nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että Secretary of State, joka on asiassa toimivaltainen kansallinen viranomainen, ei ole ilmoittanut ZZ:lle täsmällisesti ja täydellisinä niitä seikkoja, joihin pääasian kohteena oleva, direktiivin 2004/38 27 artiklan nojalla tehty maahantulokieltoa koskeva päätös perustuu. Secretary of State on vedonnut SIAC:ssä käytävässä menettelyssä, jossa taataan Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä perustetun järjestelmän mukaisesti tällaisten päätösten tuomioistuinvalvonta, niiden tietojen luottamuksellisuuteen, joiden perusteella se vastustaa ZZ:n valitusta.

42 SIAC:n työjärjestyksen 4 §:n 1 momentin mukaan SIAC:n tehtävänä on varmistaa, ettei tietoja ilmoiteta valtion turvallisuusetujen vastaisesti. Lisäksi kyseisen työjärjestyksen 10 §:n 3 momentin, luettuna yhdessä sen 37 §:n 2 momentin kanssa, nojalla tämän tuomioistuimen on nimettävä erityisasianajaja valittajan edustajaksi, jos Secretary of State vaatii tässä tuomioistuimessa, että muutoksenhakumenettelyssä vedottuja tietoja on pidettävä salassa. Kyseisen työjärjestyksen 35 §:n mukaan erityisasianajaja esittää huomautuksia kaikissa niissä istunnoissa, joihin valittajalla ei ole pääsyä, esittää todisteita ja ristikuulustelee todistajia näissä istunnoissa sekä esittää SIAC:lle kirjallisia huomautuksia.

43 Secretary of Staten on SIAC:n työjärjestyksen 37 §:n 3 momentin nojalla esitettävä jäljennös salassa pidettävistä tiedoista ja annettava ne tiedoksi SIAC:lle ja erityisasianajajalle samoin kuin lausunto, josta käyvät ilmi syyt, joiden perusteella se vastustaa kyseisten tietojen ilmoittamista. Lisäksi Secretary of Staten on kyseisen 37 §:n 4 momentin nojalla esitettävä kuvaus salassa pidettävistä tiedoista sellaisessa muodossa, jossa ne voidaan ilmoittaa valittajalle, mikäli tämä voidaan tehdä paljastamatta tietoja yleisen edun vastaisesti. SIAC:n on tutkittava saman työjärjestyksen 38 §:n mukaisesti Secretary of Staten vastustus, joka koskee kyseisten tietojen antamista valittajalle, ja Secretary of Statella ja erityisasianajajalla on mahdollisuus esittää tämän tutkinnan yhteydessä huomautuksia.

44 SIAC:n työjärjestyksen 36 §:n mukaan erityisasianajaja ei voi keskustella valittajan kanssa mistään menettelyyn liittyvästä seikasta sen jälkeen, kun Secretary of State on ilmoittanut hänelle ne tiedot, joiden antamista valittajalle se vastustaa. Erityisasianajaja voi kuitenkin pyytää SIAC:lta ohjeita, joiden mukaisesti hän voi keskustella valittajan kanssa.

45 Kansallinen tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön tämän kansallisen menettelyn johdosta.

46 Direktiivin 2004/38 30 artiklan 1 kohdassa säädetään tämän direktiivin 27 artiklan nojalla tehtyjen päätösten, kuten pääasian kohteena olevan maahantulokieltoa koskevan päätöksen, sisällön ja perustelujen osalta, että tällainen päätös on ilmoitettava asianomaiselle henkilölle kirjallisesti siten, että hän ymmärtää päätöksen sisällön ja seuraukset. Lisäksi saman 30 artiklan 2 kohdassa säädetään, että asianomaiselle henkilölle on ilmoitettava täsmällisesti ja täydellisinä ne yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvät seikat, joihin hänen tapauksessaan tehty päätös perustuu, jollei tämä ole vastoin valtion turvallisuusetuja.

47 Kyseisen direktiivin 31 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvoite toteuttaa kansallisessa oikeusjärjestyksessään tarvittavat toimenpiteet, jotta unionin kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään on mahdollisuus hakea muutosta tuomioistuimissa ja tarpeen vaatiessa hallinnollisilla muutoksenhakumenettelyillä päätöksiin, jotka rajoittavat yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä heidän oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja vapaaseen oleskeluun jäsenvaltioissa (ks. vastaavasti asia C-249/11, Byankov, tuomio 4.10.2012, 53 kohta). Saman artiklan 3 kohdan mukaan muutoksenhakumenettelyssä on voitava tarkastaa päätöksen laillisuus sekä suunnitellun toimenpiteen perusteena olevat tosiseikat ja olosuhteet.

48 Jotta asianomainen henkilö voisi käyttää asianmukaisesti jäsenvaltioiden tällä tavoin perustamia oikeussuojakeinoja, toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdassa säädetyn periaatteen mukaisesti ilmoitettava hänelle hallinnollisen menettelyn yhteydessä täsmällisesti ja täydellisinä ne yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvät seikat, joihin kyseinen päätös perustuu.

49 Direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdassa sallitaan ainoastaan poikkeuksellisesti jäsenvaltioiden rajoittavan asianomaiselle annettavia tietoja valtion turvallisuusetuja koskevista syistä. Koska tämä säännös on poikkeus edellisessä kohdassa ilmaistusta periaatteesta, sitä on tulkittava suppeasti poistamatta siltä kuitenkaan sen tehokasta vaikutusta.

50 Tässä asiayhteydessä on määritettävä, sallitaanko, ja jos sallitaan, missä määrin direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdassa ja 31 artiklassa, joita on tulkittava yhdenmukaisesti perusoikeuskirjan 47 artiklasta johtuvien vaatimusten kanssa, se, että saman direktiivin 27 artiklan nojalla tehtyyn päätökseen liittyviä seikkoja ei ilmoiteta täsmällisesti ja täydellisinä.

51 Tässä yhteydessä on korostettava, että näiden vaatimusten mukaisessa tulkinnassa on otettava huomioon perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun perusoikeuden merkitys sellaisena kuin se ilmenee perusoikeuskirjassa perustetusta järjestelmästä kokonaisuudessaan. Erityisesti on otettava huomioon, että vaikka onkin totta, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa sallitaan rajoituksia perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien käyttöön, tässä määräyksessä vaaditaan kuitenkin, että rajoitukset on toteutettava kyseisen perusoikeuden keskeistä sisältöä kunnioittaen, ja edellytetään lisäksi, että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoitukset ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita.

52 Näin ollen direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohdan ja 31 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, tulkinnasta ei voi seurata, että edellisessä kohdassa kuvatulla tavalla taattua suojan tasoa ei otettaisi huomioon.

53 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tuomioistuinvalvonnan tehokkuuden edellytyksenä on, että asianomaisen on voitava saada tieto häntä koskevan päätöksen perusteluista joko suoraan päätöksestä itsestään tai ilmoituksella asianomaisen pyynnöstä, millä ei puututa toimivaltaisen tuomioistuimen oikeuteen vaatia kyseessä olevaa viranomaista ilmoittamaan ne (yhdistetyt asiat C-372/09 ja C-373/09, Peñarroja Fa, tuomio 17.3.2011, Kok., s. I-1785, 63 kohta ja asia C-430/10, Gaydarov, tuomio 17.11.2011, 41 kohta, Kok., s. I-11637), jotta hän voi puolustaa oikeuksiaan parhain mahdollisin edellytyksin ja päättää kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena, onko asian saattaminen toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi

tarpeellista, ja jotta viimeksi mainittu kykenee täysimääräisesti harjoittamaan kyseessä olevaan kansalliseen toimeen kohdistuvaa laillisuusvalvontaa (ks. vastaavasti asia 222/86, Heylens ym., tuomio 15.10.1987, Kok., s. 4097, Kok. Ep. IX, s. 225, 15 kohta ja yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.9.2008, Kok., s. I-6351, 337 kohta).

54 Sekä hallinnollisessa menettelyssä että tuomioistuinmenettelyssä saattaa osoittautua välttämättömäksi, että asianomaiselle ei ilmoiteta tiettyjä tietoja, erityisesti, kun otetaan huomioon valtion turvallisuutta koskevat pakottavat näkökohdat (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomion 342 kohta).

55 Tuomioistuinmenettelystä on muistutettava, että unionin tuomioistuin on jo katsonut, että kun otetaan huomioon kontradiktorinen periaate, joka kuuluu perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettuihin puolustautumisoikeuksiin, oikeudenkäynnin kullakin asianosaisella on oltava oikeus tutustua kaikkiin tuomioistuimelle toimitettuihin asiakirjoihin ja huomautuksiin, joilla pyritään vaikuttamaan sen ratkaisuun, sekä keskustella niistä (asia C-450/06, Varec, tuomio 14.2.2008, Kok., s. I-581, 45 kohta; asia C-89/08 P, komissio v. Irlanti ym., tuomio 2.12.2009, Kok., s. I-11245, 52 kohta ja asia C-472/11, Banif Plus Bank, tuomio 21.2.2013, 29 kohta; ks. myös Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleesta asia Ruiz-Mateos v. Espanja, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.6.1993, A-sarja, nro 262, 63 kohta).

56 Tehokasta muutoksenhakua tuomioistuimessa koskevan perusoikeuden vastaista olisi se, että tuomioistuimen päätöstä perusteltaisiin tosiseikoilla ja asiakirjoilla, joihin asianosaiset tai yksi niistä ei ole voinut tutustua ja joihin ne eivät näin ollen voineet ottaa kantaa (em. asia komissio v. Irlanti ym., tuomion 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Jos kansallinen viranomainen kuitenkin poikkeustapauksissa vastustaa sitä, että asianomaiselle ilmoitetaan täsmällisesti ja täydellisinä ne seikat, joihin direktiivin 2004/38 27 artiklan nojalla tehty päätös perustuu, vetoamalla valtion turvallisuusetuihin, kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisella tuomioistuimella on oltava käytettävissään ja sen on käytettävä sellaisia prosessioikeuden sääntöjä ja keinoja, joiden avulla voidaan sovittaa yhteen yhtäältä valtion turvallisuutta koskevat perustellut seikat, jotka liittyvät tällaista päätöstä tehtäessä huomioon otettujen tietojen luonteeseen ja lähteisiin, ja toisaalta tarve taata riittävästi yksityiselle oikeussubjektille se, että hänen menettelyllisiä oikeuksiaan, kuten oikeutta tulla kuulluksi ja kontradiktorista periaatetta, kunnioitetaan (ks. analogisesti em. yhdistetyt asiat Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomion 344 kohta).

58 Jäsenvaltioiden on tätä tarkoitusta varten yhtäältä säädettävä tehokkaasta tuomioistuinvalvonnasta, joka koskee sekä kansallisen viranomaisen vetoamien valtion turvallisuusetujen olemassaoloa ja perusteltavuutta että direktiivin 2004/38 27 artiklan nojalla tehdyn päätöksen laillisuutta, ja toisaalta säädettävä tätä valvontaa koskevista keinoista ja säännöistä, sellaisina kuin ne selostetaan tämän tuomion edellisessä kohdassa.

59 Direktiivin 2004/38 31 artiklassa tarkoitetun tuomioistuinvalvonnan, joka koskee saman direktiivin 27 artiklan nojalla tehdyn päätöksen laillisuutta, yhteydessä jäsenvaltioiden on säädettävä säännöistä, joiden avulla kyseisen päätöksen laillisuuden valvonnasta vastaava tuomioistuin voi tutkia sekä kaikki perustelut, joiden perusteella kyseinen päätös tehtiin, että niihin liittyvän näytön.

60 On todettava vaatimuksista tuomioistuinvalvonnalle, joka koskee toimivaltaisen kansallisen viranomaisen vetoamien kyseisen jäsenvaltion turvallisuusetujen olemassaoloa ja perusteltavuutta, että tuomioistuimen on selvitettävä, ovatko nämä syyt esteenä sille, että seikat, joihin kyseinen päätös perustuu, samoin kuin niihin liittyvä näyttö ilmoitetaan täsmällisesti ja täydellisinä.

61 Näin ollen toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tehtävänä on näyttää kansallisten menettelysääntöjen mukaisesti, että valtion turvallisuusedut todella vaarantuisivat, mikäli asianomaiselle ilmoitettaisiin täsmällisesti ja täydellisinä ne seikat, joihin direktiivin 2004/38 27 artiklan nojalla tehty päätös perustuu, samoin kuin niihin liittyvä näyttö (ks. analogisesti asia C-284/05, komissio v. Suomi, tuomio 15.12.2009, Kok., s. I-11705, 47 ja 49 kohta). Tästä seuraa, että ei ole olettamaa, jonka mukaan kansallisen viranomaisen vetoamat syyt ovat olemassa ja päteviä.

62 Tässä yhteydessä toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen on tutkittava itsenäisesti kaikki oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin toimivaltainen kansallinen viranomainen on vedonnut, ja sen on arvioitava kansallisten menettelysääntöjen mukaisesti, ovatko valtion turvallisuusedut esteenä tällaiselle tietojen ilmoittamiselle.

63 Mikäli kyseinen tuomioistuin katsoo, että valtion turvallisuusedut eivät ole esteenä sille, että asianomaiselle ilmoitetaan täsmällisesti ja täydellisinä ne seikat, joihin direktiivin 2004/38 27 artiklan nojalla tehty maahantulokieltoa koskeva päätös perustuu, sen on annettava toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle mahdollisuus antaa asianomaiselle tiedoksi puuttuvat perustelut ja näyttö. Jos kyseinen viranomainen ei salli näiden tietojen ilmoittamista, tuomioistuimen on tutkittava tällaisen päätöksen laillisuus ainoastaan asianomaiselle ilmoitettujen perusteiden ja näytön perusteella.

64 Jos sitä vastoin osoittautuu, että valtion turvallisuusedut ovat todella esteenä sille, että asianomaiselle ilmoitetaan kyseiset seikat, direktiivin 2004/38 31 artiklassa tarkoitettu, saman direktiivin 27 artiklan nojalla tehdyn päätöksen laillisuutta koskeva tuomioistuinvalvonta on, kun otetaan huomioon tämän tuomion 51, 52 ja 57 kohdassa todettu, toteutettava menettelyssä, jossa vertaillaan asianmukaisesti valtion turvallisuuseduista johtuvia vaatimuksia ja oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojaan johtuvia vaatimuksia, siten, että tämän oikeuden käyttöä koskevat rajoitukset rajoitetaan siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä.

65 Tässä yhteydessä kyseisessä menettelyssä on yhtäältä, ottaen huomioon tarve noudattaa perusoikeuskirjan 47 artiklaa, taattava mahdollisimman laajasti kontradiktorisen periaatteen noudattaminen, jotta asianomaisella henkilöllä on mahdollisuus riitauttaa perusteet, joihin kyseinen päätös perustuu ja esittää huomautuksia päätökseen liittyvästä näytöstä, ja näin ollen tilaisuus puolustautua asianmukaisesti. Asianomaiselle henkilölle on erityisesti ilmoitettava joka tapauksessa niiden perusteiden olennaiset osat, joihin direktiivin 2004/38 27 artiklan nojalla tehty maahantulokieltoa koskeva päätös perustuu, koska valtion turvallisuusetujen suojaamista koskevan tarpeen vaikutuksena ei voi olla, että asianomainen menettäisi oikeutensa tulla kuulluksi, jolloin hänen direktiivin 31 artiklassa tarkoitettu muutoksenhakuoikeutensa menettäisi näin ollen tehokkuutensa.

66 Toisaalta tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden ja kyseisen jäsenvaltion turvallisuuden suojaamisen takaamista koskevan tarpeen välinen punninta – johon tämän tuomion edellisessä kohdassa ilmaistu johtopäätös perustuu – ei päde samalla tavalla toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa esitettyjen perustelujen perustana olevaan näyttöön. Tietyissä tapauksissa tällaisen näytön ilmoittaminen on omiaan vaarantamaan välittömästi ja erityisellä tavalla valtion turvallisuusedut, koska sillä voidaan muun muassa saattaa henkilöiden henki, terveys tai vapaus vaaraan tai paljastaa kansallisten turvallisuusviranomaisten käyttämät erityiset tutkintamenetelmät ja siten haitata vakavalla tavalla tai jopa estää kokonaan näitä viranomaisia toteuttamasta tehtäviään tulevaisuudessa.

67 Tässä asiayhteydessä on toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen tehtävänä arvioida, ovatko, ja jos ovat, missä määrin kantajan puolustautumisoikeuksien rajoitukset, jotka johtuvat erityisesti siitä, että näyttöä ja seikkoja, joihin kyseisen 27 artiklan nojalla tehty päätös perustuu, ei ole ilmoitettu täsmällisesti ja täydellisinä, omiaan vaikuttamaan salassa pidettävän näytön todistusvoimaan.

68 Näin ollen toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on yhtäältä varmistaa, että asianomaiselle henkilölle ilmoitetaan niiden perusteiden olennaiset osat, joihin kyseinen päätös perustuu, siten, että otetaan asianmukaisesti huomioon tarve pitää näyttö salaisena, ja toisaalta tehdä kansallisen oikeuden nojalla asianmukaiset päätelmät kyseisen ilmoittamisvelvollisuuden mahdollisesta noudattamatta jättämisestä.

69 Kaiken edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/38 30 artiklan 2 kohtaa ja 31 artiklaa, kun niitä luetaan perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että niissä edellytetään, että toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen on varmistettava, että toimivaltaisen kansallisen viranomaisen kieltäytyminen ilmoittamasta asianomaiselle täsmällisesti ja täydellisinä seikkoja, joihin tämän direktiivin 27 artiklan nojalla tehty päätös perustuu, sekä siihen liittyvää näyttöä rajoittuu siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä, ja että asianomaiselle ilmoitetaan joka tapauksessa kyseiset perusteet olennaisilta osiltaan siten, että otetaan asianmukaisesti huomioon tarve pitää näyttö salaisena.

Oikeudenkäyntikulut

70 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 30 artiklan 2 kohtaa ja 31 artiklaa, kun niitä luetaan perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että niissä edellytetään, että toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen on varmistettava, että toimivaltaisen kansallisen viranomaisen kieltäytyminen ilmoittamasta asianomaiselle täsmällisesti ja täydellisinä seikkoja, joihin tämän direktiivin 27 artiklan nojalla tehty päätös perustuu, sekä siihen liittyvää näyttöä rajoittuu siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä, ja että asianomaiselle ilmoitetaan joka tapauksessa kyseiset perusteet olennaisilta osiltaan siten, että otetaan asianmukaisesti huomioon tarve pitää näyttö salaisena.

Allekirjoitukset