Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 4 juni 2013*

”Fri rörlighet för personer — Direktiv 2004/38/EG — Beslut att neka en unionsmedborgare tillträde till en medlemsstat av hänsyn till allmän säkerhet — Artikel 30.2 i direktivet — Skyldighet att underrätta den berörde medborgaren om skälen till detta beslut — Ett utlämnande av uppgifter som strider mot statens säkerhetsintressen — Grundläggande rätt till ett effektivt domstolsskydd”

I mål C-300/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Förenade kungariket) genom beslut av den 19 maj 2011, som inkom till domstolen den 17 juni 2011, i målet

ZZ

mot

Secretary of State for the Home Department,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (referent), G. Arestis, M. Berger och E. Jarašiūnas samt domarna E. Juhász, J.-C. Bonichot, M. Safjan, D. Šváby och A. Prechal,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 19 juni 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— ZZ, genom H. Southey, QC, och S. Cox, barrister, befullmäktigade genom R. Singh, solicitor,

— Förenade kungarikets regering, genom S. Behzadi-Spencer, i egenskap av ombud, biträdd av T. Eicke, barrister,

— Tjeckiens regering, genom D. Hadroušek, i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom G. de Bergues och B. Beaupère-Manokha, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: engelska.

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av G. Palatiello, avvocato dello Stato,

— Slovakiens regering, genom B. Ricziová, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom C. Tufvesson och M. Wilderspin, båda i egenskap av ombud,

— Eftas övervakningsmyndighet, genom X. Lewis, G. Mathisen och F. Cloarec, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 12 september 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 30.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35, och rättelse till rättelsen i EUT L 197, 2005, s. 34), jämförd med bland annat artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan ZZ och Secretary of State for the Home Department (nedan kallad Secretary of State). Målet rör den sistnämnda partens beslut att med hänsyn till allmän säkerhet neka ZZ tillträde till Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Kapitel VI i direktiv 2004/38 innehåller bestämmelser om medlemsstaternas begränsningar i rätten till inresa och uppehåll för unionsmedborgare med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

4 I detta hänseende föreskrivs följande i artikel 27.1 i direktivet:

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

5 I artikel 30.1 och 30.2 i direktivet föreskrivs följande:

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

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

6 Artikel 31.1 och 31.3 i direktivet har följande lydelse:

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

...

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

Rätten i Förenade kungariket

Inresa och förbud mot inresa i Förenade kungariket

7 Direktiv 2004/38 införlivades med nationell rätt genom 2006 års förordning om invandring från Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006) (nedan kallad förordningen om invandring). I regulation 2 i förordningen föreskrivs följande:

”1) I denna förordning gäller följande:

…

’EES-beslut’ avser ett beslut som meddelas enligt denna förordning och som rör en persons

a) rätt till inresa i Förenade kungariket,

…”

8 I regulation 11.1 och 11.5 i förordningen föreskrivs följande:

”1) En EES-medborgare ska tillåtas inresa i Förenade kungariket om han eller hon vid ankomst uppvisar en giltig nationell identitetshandling eller ett pass som utfärdats av en EES-stat.

...

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

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

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

10 I regulation 25 i förordningen föreskrivs följande:

”1) I denna del

…

har ’kommitté’ samma betydelse som i 1997 års lag om särskilda kommittén för överklaganden i invandringsärenden (Special Immigration Appeals Commission) (nedan kallad SIAC),

…”

11 I regulation 28 i förordningen om invandring föreskrivs följande:

”1) Ett EES-beslut kan överklagas till [SIAC] om punkterna 2 eller 4 är tillämpliga.

…

4) Denna punkt ska tillämpas om Secretary of State intygar att EES-beslutet helt eller delvis antagits på grundval av uppgifter som enligt Secretary of State inte bör offentliggöras

a) med hänsyn till nationell säkerhet,

…

8) 1997 års lag om särskilda kommittén för överklaganden i immigrationsärenden (Special Immigration Appeals Commission Act 1997) (nedan kallad lagen om SIAC) ska tillämpas på överklaganden som gjorts till SIAC med stöd av denna förordning på samma sätt som den ska tillämpas på överklaganden som gjorts med stöd av section 2 i nämnda lag när subsection 2 i nämnda section är tillämplig (överklagande av ett beslut i ett invandringsärende). Led i i nämnda subsection ska dock inte tillämpas på ett sådant överklagande.”

Bestämmelser som är tillämpliga på överklaganden av beslut att vägra tillträde

12 Enligt section 1 i lagen om SIAC ska SIAC vara en allmän högre domstol.

13 I section 5.1, 5.3 och 5.6 i den lagen föreskrivs följande:

”1) Lord Chancellor får fastställa regler …

...

3) I de regler som avses i denna section kan bland annat

a) föreskrivas att förfarandet vid [SIAC] kan genomföras utan att klaganden ges detaljerad information om skälen för det beslut som är föremål för överklagande,

…

6) Vid utarbetandet av de regler som avses i denna section ska Lord Chancellor särskilt beakta

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

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

14 Section 6 i lagen om SIAC avser utseende av särskilda ombud. I detta avseende föreskrivs i section 6.1 att Attorney General kan utnämna en person som är behörig att föra någons talan vid High Court of Justice (England & Wales) att företräda klagandens interesse under hela förfarandet vid SIAC, vid vilket varken klaganden eller hans juridiska ombud får närvara. I regulation 6.4 föreskrivs dessutom att denna person ”inte har något ansvar gentemot den person vars intressen den ska företräda”.

15 I rule 4.1 och 4.3 i 2003 års regler för förfarandet vid särskilda kommittén för överklaganden i migrationsärenden (Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003) (nedan kallade SIAC:s förfaranderegler) föreskrivs följande:

”1) När [SIAC] utövar sina uppgifter ska den säkerställa att uppgifter inte lämnas ut i strid med den nationella säkerheten ...

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

16 I rule 10 i nämnda förfaranderegler föreskrivs följande:

”1) Om Secretary of State avser att bestrida ett överklagande ska den lämna följande handlingar till [SIAC]:

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

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

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

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

17 Med avseende på de uppgifter som det särskilda ombud som föreskrivs i section 6 i lagen om SIAC har, föreskrivs följande i rule 35 i SIAC:s förfaranderegler:

”De särskilda ombudens uppgift är att företräda klagandens intressen

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

b) genom att lägga fram bevisning och genom att under dessa förhandlingar genomföra kontradiktoriska vittnesförhör, och

c) genom att inkomma med skriftliga yttranden till [SIAC].”

18 Med avseende på kommunikationen mellan klaganden och det särskilda ombudet, föreskrivs följande i rule 36 i SIAC:s förfaranderegler:

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

2) Efter det att Secretary of State lämnat information till det särskilda ombudet enligt punkt 1 får det särskilda ombudet inte diskutera de frågor som förfarandet rör med någon, förutom i de fall som avses i punkt 3 eller punkt 6 b eller i enlighet med SIAC:s instruktioner som lämnats efter en ansökan enligt punkt 4.

3) Det särskilda ombudet får utan instruktioner från [SIAC] diskutera förfarandet med

a) [SIAC],

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

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

d) andra personer, med undantag för klaganden eller hans eller hennes ombud, med vilka det av administrativa skäl är nödvändigt att diskutera frågor som inte sammanhänger med huvudsaken i förfarandet.

4) Det särskilda ombudet kan begära instruktioner från [SIAC] som ger det särskilda ombudet tillstånd att diskutera med klaganden eller hans eller hennes ombud eller andra personer.

5) När det särskilda ombudet begär instruktioner enligt punkt 4

a) ska [SIAC] underrätta Secretary of State om begäran, och

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

6) Punkt 2 förbjuder inte klaganden att kommunicera med det särskilda ombudet efter det att Secretary of State lämnat upplysningar enligt punkt 1, men

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

b) det särskilda ombudet kan enbart svara i enlighet med [SIAC:s] instruktioner; i brist på sådana instruktioner kan det särskilda ombudet emellertid skicka ett skriftligt mottagningsbevis till klagandens juridiska ombud.”

19 I rule 37 i SIAC:s förfaranderegler definieras begreppet ”hemliga uppgifter”, och följande föreskrivs i detta avseende:

”1) I denna rule avses med ’hemliga uppgifter’

a) uppgifter som Secretary of State önskar åberopa i ett förfarande vid [SIAC],

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

…

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

2) Secretary of State får inte åberopa hemliga uppgifter utan att ett särskilt ombud utsetts för att företräda klagandens intressen.

3) När Secretary of State enligt rule 10.2 eller rule 10A.8 är skyldig att lämna hemliga uppgifter till klaganden eller vill åberopa sådana uppgifter och ett särskilt ombud utsetts, ska Secretary of State till [SIAC] inge och till det särskilda ombudet överlämna

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

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

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

4) Secretary of State ska, samtidigt med att uppgifterna inges, till klaganden överlämna alla beskrivningar som ingetts i enlighet med punkt 3 c.

4A) I de fall då Secretary of State lämnar hemliga uppgifter till det särskilda ombudet som Secretary of State redigerat av andra skäl än sekretess,

a) ska Secretary of State inge uppgifterna till [SIAC] i oredigerad form och ange skälen till ändringarna, och

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

5) Secretary of State kan med [SIAC:s] tillstånd eller det särskilda ombudets godkännande när som helst ändra eller komplettera de handlingar som ingetts med tillämpning av denna rule.”

20 Vad gäller bedömningen av Secretary of States invändningar föreskrivs följande i rule 38 i SIAC:s förfaranderegler:

”1) Om Secretary of State framför en invändning med stöd av rule 36.5 b eller rule 37 ska [SIAC] besluta huruvida invändningen ska godtas eller inte i enlighet med denna rule.

2) [SIAC] ska hålla muntlig förhandling så att Secretary of State och det särskilda ombudet kan yttra sig muntligen ...

…

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

6) [SIAC] kan godta eller tillbakavisa Secretary of States invändning.

7) [SIAC] ska godta den invändning som Secretary of State framfört med stöd av rule 37 om den anser att det står i strid med allmänintresset att lämna ut berörda uppgifter.

8) Om [SIAC] godtar den invändning som Secretary of State gjort med stöd av rule 37, ska den

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

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

9) Om [SIAC] tillbakavisar den invändning som Secretary of State framfört med stöd av rule 37 eller anmodar Secretary of State att lämna en sammanfattning av hemliga uppgifter till klaganden

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

b) kan [SIAC], om Secretary of State inte gör det, vid en förhandling under vilken Secretary of State och det särskilda ombudet kan inkomma med yttranden,

i) anmoda Secretary of State att inte åberopa dessa punkter i sin argumentation, eller göra vissa medgivanden eller vidta andra åtgärder i enlighet med [SIAC:s] instruktioner, om [SIAC] anser att uppgifterna eller annan information som ska sammanfattas kan vara till nackdel för Secretary of States argumentation eller till fördel för klaganden,

eller

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

21 När det gäller SIAC:s beslut föreskrivs följande i rule 47.2–47.4 i förfaranderegleran för SIAC:

”2) SIAC ska dokumentera sitt beslut och skälen till beslutet skriftligen.

3) SIAC ska inom rimlig tid lämna en handling till parterna innehållande SIAC:s beslut samt, om och i den mån det är möjligt utan att avslöja information i strid med allmänintresset, skälen till beslutet.

4) Om den handling som avses i punkt 3 inte innehåller samtliga skäl till SIAC:s beslut ska SIAC överlämna en separat handling, som innehåller dessa skäl, till Secretary of State och till det särskilda ombudet.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

22 ZZ har både franskt och algeriskt medborgarskap. Han är sedan år 1990 gift med en medborgare i Förenade kungariket med vilken han, vid tidpunkten för begäran om förhandsavgörande, hade åtta barn som var mellan 9 och 20 år gamla. ZZ var lagligen bosatt i Förenade kungariket från år 1990 till år 2005. År 2004 gav Secretary of State honom permanent uppehållsrätt i Förenade kungariket.

23 Efter det att ZZ i augusti 2005 lämnat Förenade kungariket och rest till Algeriet, upphävde Secretary of State hans permanenta uppehållsrätt och förbjöd honom att resa in i Förenade kungariket på grund av att hans närvaro stred mot allmänintresset. SIAC konstaterade i sitt avgörande att ZZ inte hade någon rätt att överklaga detta beslut om upphävande.

24 I september 2006 reste ZZ till Förenade kungariket. Secretary of State beslutade, enligt regulation 19.1 i förordningen om invandring, att han inte fick resa in i Förenade kungariket av hänsyn till allmän säkerhet (nedan kallat beslutet att neka inresa). Till följd av detta beslut utvisades han till Algeriet. Vid tidpunkten för begäran om förhandsavgörande var han bosatt i Frankrike.

25 ZZ överklagade beslutet att neka inresa. SIAC avslog överklagandet med motiveringen att beslutet att neka inresa var motiverat av tvingande hänsyn till allmän säkerhet. Vid SIAC företräddes ZZ av en solicitor och en barrister som han själv utsett (nedan kallade de personliga ombuden).

26 Vid SIAC motsatte sig Secretary of State utlämning till klaganden av de uppgifter som Secretary of State åberopat mot ZZ:s överklagande. I enlighet med de handläggningsregler som är tillämpliga vid SIAC utsågs två särskilda ombud för att företräda ZZ:s intressen. Dessa hade överläggningar med honom på grundval av den ”offentliga bevisningen”.

27 Efter att ha mottagit uppgifter som inte lämnats till ZZ och som låg till grund för beslutet att neka inresa fick de särskilda ombuden inte längre ta nya instruktioner från ZZ eller hans personliga ombud och fick inte heller ge dem några upplysningar utan SIAC:s medgivande. Med dessa begränsningar företrädde de särskilda ombuden ZZ:s intressen vid SIAC med avseende på den ”hemliga bevisningen”.

28 Vid prövningen av Secretary of States invändning mot utlämnande av uppgifter till klaganden, höll SIAC en förhandling bakom stängda dörrar vid vilken varken klaganden eller hans personliga ombud var närvarande. De två särskilda ombuden deltog dock. SIAC avgjorde i vilken utsträckning utlämnandet till ZZ av den ”hemliga bevisning” som Secretary of State stödde sig på skulle strida mot allmänintresset.

29 Därefter hölls en förhandling med anledning av ZZ:s överklagande, vilken delvis var offentlig och delvis hölls bakom stängda dörrar. Vid den del som hölls bakom stängda dörrar var varken ZZ eller hans personliga ombud närvarande, däremot deltog de särskilda ombuden som yttrade sig för ZZ:s räkning.

30 SIAC avslog överklagandet och meddelade ett ”offentligt” avgörande och ett ”hemligt” avgörande, vilket endast Secretary of State och ZZ:s särskilda ombud fick ta del av. I det offentliga avgörandet angav SIAC bland annat att ZZ endast hade fått del av ett ”fåtal av de uppgifter som åberopats mot honom” och att dessa inte avsåg ”väsentliga frågor”.

31 Det framgår dessutom av det offentliga avgörandet att SIAC var övertygad om att ZZ var inblandad i den verksamhet som bedrevs av nätverket Armed Islamic Group och i terrorverksamhet åren 1995 och 1996. När det gäller de faktiska förhållanden som röjts för ZZ, framgår det av avgörandet att de föremål som ZZ vidgått att han äger eller ägt påträffades år 1995 i Belgien i lokaler som hyrts av en känd extremist, där man bland annat hittade vapen och ammunition. När det gäller andra omständigheter som Secretary of State åberopat – såsom till exempel vistelser i Italien och Belgien, kontakt med vissa personer och innehav av stora summor pengar – ansåg SIAC i viss mån att ZZ:s ståndpunkter och bevis var trovärdiga och relevanta. De invändningar som ZZ gjort avseende sin inblandning i nämnda nätverks verksamhet godtogs emellertid inte av SIAC av skäl som särskilt anförts i det hemliga avgörandet.

32 I det offentliga avgörandet angav SIAC bland annat att ”av skäl som endast angetts i det hemliga avgörandet” har SIAC gjort ”bedömningen att ZZ:s personliga beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, nämligen allmän säkerhet, och att detta väger tyngre än hans och hans familjs rätt att leva tillsammans i Förenade kungariket”.

33 ZZ överklagade detta avgörande till den hänskjutande domstolen, som meddelade prövningstillstånd. I sitt beslut av den 19 april 2011 i målet om överklagande fastställde Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) att det var nödvändigt att begära förhandsavgörande. Court of Appeal konstaterade därvid att SIAC:s avgöranden sammantaget innehåller konstateranden i sak och resonemang som med lätthet kan stödja SIAC:s ovannämnda slutsats. Med hänsyn till detta får SIAC anses ha motiverat sitt avgörande i tillräcklig utsträckning. Emellertid ställer sig Court of Appeal frågan huruvida SIAC hade rätt att inte låta ZZ ta del av det väsentliga innehållet i de skäl som låg till grund för beslutet att neka honom inresa.

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

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

Prövning av tolkningsfrågan

Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning

35 Enligt den italienska regeringen ska begäran om förhandsavgörande avvisas av två skäl. För det första ska ZZ:s överklagande till den hänskjutande domstolen av beslutet att neka honom inresa avvisas, eftersom ett upphävande av det beslutet inte kan ge honom någon faktisk fördel. Hans inresa till Förenade kungariket hindras nämligen i vart fall av beslutet från augusti 2005, som måste anses vara giltigt. Av detta följer att den ställda frågan saknar konkret relevans i det nationella målet och därför ska avvisas. För det andra följer det av artikel 4.2 FEU och artikel 346.1 a FEUF att statens säkerhet även fortsättningsvis uteslutande ligger under medlemsstaternas ansvar. Tolkningsfrågan avser således ett område som regleras av nationell rätt och omfattas därför inte av unionens befogenheter.

36 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om att det i ett förfarande enligt artikel 267 FEUF, som vilar på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, enligt fast rättspraxis är den nationella domstolen som är ensam behörig att fastställa och bedöma omständigheterna i målet samt att tolka och tillämpa den nationella lagstiftningen. Det ankommer uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 25 oktober 2012 i mål C-553/11, Rintisch, punkt 15 och där angiven rättspraxis).

37 En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i målet vid den nationella domstolen eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 22 juni 2010 i de förenade målen C-188/10 och C-189/10, Melki och Abdeli, REU 2010, s. I-5667, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

38 Det ska emellertid konstateras att så inte är fallet i förevarande mål. För det första avser frågan tolkningen av artikel 30.2 i direktiv 2004/38 jämförd med bland annat artikel 47 i stadgan. För det andra har frågan ställts inom ramen för en verklig tvist angående lagligheten av ett beslut att neka ZZ inresa, vilket fattats av Secretary of State med tillämpning av direktivet. Inte heller kan blotta omständigheten att ett beslut rör statens säkerhet leda till att unionsrätten inte är tillämplig, även om

det ankommer på medlemsstaterna att vidta åtgärder som är lämpliga för att säkerställa medlemsstaternas inre och yttre säkerhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 2009 i mål C-387/05, kommissionen mot Italien, REU 2009, s. I-11831, punkt 45).

39 Begäran om förhandsavgörande kan följaktligen tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

40 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artikel 30.2 i direktiv 2004/38, jämförd med bland annat artikel 47 i stadgan, ska tolkas på så sätt att den kräver att en nationell domstol – som ska pröva ett överklagande från en unionsmedborgare av ett beslut att neka inresa, vilket fattats med tillämpning av artikel 27.1 i nämnda direktiv – ser till att den berörde delges det väsentliga innehållet i de skäl avseende allmän säkerhet som utgör grund för beslutet, när behörig nationell myndighet vid den nationella domstolen gjort gällande att skäl hänförliga till statens säkerhet utgör hinder för ett sådant delgivande.

41 I förevarande fall är det utrett att Secretary of State, som är behörig nationell myndighet på området, inte har gett ZZ exakt och fullständig information om de hänsyn som låg till grund för beslutet att neka inresa, vilket fattats med tillämpning av artikel 27 i direktiv 2004/38. Under förfarandet vid SIAC som, i enlighet med det system som införts genom lagstiftningen i Förenade kungariket, säkerställer domstolsprövning av sådana beslut, gjorde Secretary of State gällande att de uppgifter som Secretary of State åberopade mot ZZ:s överklagande var konfidentiella.

42 Enligt rule 4.1 i SIAC:s förfaranderegler är SIAC skyldig att försäkra sig om att uppgifter inte lämnas ut i strid med statens säkerhetsintressen. Enligt rule 10.3 jämförd med rule 37.2 i dessa förfaranderegler ska SIAC dessutom utse ett särskilt ombud som ska tillvarata klagandens intressen när Secretary of State vid SIAC begär att de uppgifter som åberopas i samband med överklagandet ska förbli konfidentiella. Enligt rule 35 i förfarandereglerna ska det särskilda ombudet lämna synpunkter vid de förhandlingar till vilka klaganden inte bereds tillträde, framlägga bevisning, genomföra kontradiktoriska vittnesförhör och ge in skriftliga yttranden till SIAC.

43 Enligt rule 37.3 i SIAC:s förfaranderegler är Secretary of State skyldig att till SIAC och det särskilda ombudet översända en kopia av dessa konfidentiella uppgifter och en förklaring till varför Secretary of State motsätter sig att uppgifterna lämnas ut. Enligt rule 37.4 åligger det dessutom Secretary of State att inge en beskrivning av dessa konfidentiella uppgifter i en sådan form att den kan delges klaganden om och i den mån det är möjligt att göra det utan att röja uppgifter på ett sätt som står i strid med allmänintresset. Enligt rule 38 i förfarandereglerna ska SIAC pröva en invändning från Secretary of State mot att nämnda uppgifter utlämnas till klaganden, varvid Secretary of State och det särskilda ombudet ska beredas tillfälle att lämna synpunkter.

44 Enligt rule 36 i SIAC:s förfaranderegler får det särskilda ombudet inte kommunicera med klaganden angående frågor som hänför sig till förfarandet från den tidpunkt då ombudet delgetts de uppgifter som Secretary of State inte vill ska lämnas ut. Emellertid kan ombudet begära att SIAC lämnar tillstånd till sådan kommunikation.

45 Det är mot bakgrund av detta nationella förfarande som den hänskjutande domstolen har begärt förhandsavgörande.

46 När det gäller innehållet i och motiveringen av ett beslut som fattas med tillämpning av artikel 27 i direktiv 2004/38, såsom det aktuella beslutet att neka inresa, föreskriver artikel 30.1 i direktivet att beslutet skriftligen ska delges de berörda på sådant sätt att de kan förstå beslutets innehåll och följder.

Dessutom föreskriver artikel 30.2 att de berörda ska ges exakt och fullständig information om de hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa som ligger till grund för ett beslut som gäller dem, såvida detta inte strider mot statens säkerhetsintressen.

47 Artikel 31 i direktivet ålägger medlemsstaterna att i sin interna rättsordning införa bestämmelser som ger unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet av beslut som, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, begränsar deras rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2012 i mål C-249/11, Byankov, punkt 53). Enligt artikel 31.3 ska domstolsprövningen omfatta en granskning av beslutets laglighet samt av de fakta och omständigheter som ligger till grund för den föreslagna åtgärden.

48 För att den berörde verkligen ska kunna använda sig av de rättsmedel som införts i medlemsstaterna är behörig nationell myndighet skyldig, vilket anges som princip i artikel 30.2 i direktiv 2004/38, att vid det administrativa förfarandet till den berörde lämna exakt och fullständig information om de hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa som ligger till grund för beslutet i fråga.

49 Det är endast i undantagsfall som artikel 30.2 i direktiv 2004/38 ger medlemsstaterna rätt att, av hänsyn till statens säkerhetsintressen, begränsa den information som lämnas till den berörde. I egenskap av undantag från den regel som anges i föregående punkt ska denna bestämmelse tolkas restriktivt, men inte så restriktivt att den förlorar sin ändamålsenliga verkan.

50 Det är mot denna bakgrund som det ska prövas om och i vilken utsträckning artiklarna 30.2 och 31 i direktiv 2004/38 gör det möjligt att inte lämna ut exakt och fullständig information om de hänsyn som ligger till grund för ett beslut som fattats med tillämpning av artikel 27 i direktivet. Bestämmelserna i direktivet ska tolkas i överensstämmelse med de krav som följer av artikel 47 i stadgan.

51 I detta hänseende påpekar domstolen att vid en sådan tolkning i överensstämmelse med artikel 47 i stadgan ska man ta hänsyn till betydelsen – såsom den framgår av det system som införs genom stadgan i dess helhet – av den grundläggande rättighet som garanteras i artikel 47 i stadgan. Bland annat ska det beaktas att även om artikel 52.1 i stadgan tillåter begränsningar i utövandet av de rättigheter som anges i den, krävs det enligt bestämmelsen att ingen av dessa begränsningar får strida mot det väsentliga innehållet i den grundläggande rättigheten i fråga. Enligt bestämmelsen krävs det också att proportionalitetsprincipen iakttas, vilket innebär att varje begränsning ska vara nödvändig och faktiskt eftersträva de mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen.

52 Tolkningen av artiklarna 30.2 och 31 i direktiv 2004/38, jämförda med artikel 47 i stadgan, får följaktligen inte leda till att den berörde nekas den nivå av skydd som garanteras på det sätt som beskrivits i föregående punkt.

53 För att det ska vara fråga om ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan måste den berörda personen, enligt domstolens fasta praxis, ha möjlighet att få kännedom om de skäl som ligger till grund för det beslut som fattats rörande honom eller henne, antingen genom att läsa själva beslutet eller genom att på begäran underrättas om skälen för beslutet, utan att detta påverkar den behöriga domstolens rätt att kräva att den aktuella myndigheten anger dessa (dom av den 17 mars 2011 i de förenade målen C-372/09 och C-373/09, Peñarroja Fa, REU 2011, s. I-1785, punkt 63, och av den 17 november 2011 i mål C-430/10, Gaydarov, REU 2011, s. I-11637, punkt 41). Detta är nödvändigt för att den berörde ska kunna ta till vara sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och, med kännedom om samtliga omständigheter, kunna avgöra huruvida det finns anledning att väcka talan vid behörig domstol samt för att behörig domstol fullt ut ska kunna genomföra legalitetskontrollen av det aktuella nationella beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens m.fl., REG 1987, s. 4097, punkt 15, svensk specialutgåva, volym IX, s. 223, och av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, REG 2008, s. I-6351, punkt 337).

54 Det kan visserligen vara nödvändigt, både i ett administrativt förfarande och ett domstolsförfarande, att inte lämna ut vissa upplysningar till den berörde, bland annat av tvingande hänsyn till statens säkerhet (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 342).

55 När det gäller domstolsförfaranden har domstolen redan slagit fast att parterna i ett förfarande, med hänsyn till den kontradiktoriska principen som utgör en del av den rätt till försvar som avses i artikel 47 i stadgan, har rätt att få ta del av bevisning och yttranden som ingetts till domstolen i syfte att påverka avgörandet samt att yttra sig däröver (dom av den 14 februari 2008 i mål C-450/06, Varec, REG 2008, s. I-581, punkt 45, av den 2 december 2009 i mål C-89/08 P, kommissionen mot Irland m.fl., REU 2009, s. I-11245, punkt 52, och av den 21 februari 2013 i mål C-472/11, Banif Plus Bank, punkt 30; se även, när det gäller artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, Europadomstolens dom av den 23 juni 1993 i målet Ruiz-Mateos mot Spanien, serie A nr 262, § 63).

56 Det skulle strida mot den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel vid domstol om ett domstolsavgörande grundades på omständigheter och handlingar som parterna, eller en av parterna, inte kunnat ta del av, och beträffande vilka parterna inte kunnat tillkännage sin ståndpunkt (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland m.fl., punkt 52 och där angiven rättspraxis).

57 Även om en nationell myndighet i ett undantagsfall motsätter sig att den berörde ges exakt och fullständig information om de skäl som utgör grund för ett beslut som fattats med tillämpning av artikel 27 i direktiv 2004/38 och den nationella myndigheten därvid åberopar hänsyn till statens säkerhet, ska den behöriga nationella domstolen emellertid ha tillgång till och använda sig av tillvägagångssätt och processuella regler som gör det möjligt att förena, å ena sidan, berättigade hänsyn till statens säkerhet när det gäller arten av och källorna till de uppgifter som har beaktats vid antagandet av beslutet och, å andra sidan, nödvändigheten av att i tillräcklig utsträckning säkerställa den enskildes processuella rättigheter, såsom rätten att yttra sig och principen om ett kontradiktoriskt förfarande (se, analogt, domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 344).

58 På grund av ovanstående är medlemsstaterna skyldiga att föreskriva dels en effektiv domstolsprövning såväl av förekomsten av och det välgrundade i de hänsyn till statens säkerhet som åberopats av den nationella myndigheten som av lagligheten av det beslut som fattats med tillämpning av artikel 27 i direktiv 2004/38, dels tillvägagångssätt och regler avseende domstolsprövning, såsom angetts i föregående punkt.

59 När det gäller den i artikel 31 i direktiv 2004/38 föreskrivna domstolsprövningen av lagligheten av beslut som fattats med tillämpning av artikel 27 i direktivet, åligger det medlemsstaterna att införa regler som gör det möjligt för den domstol som ska pröva lagligheten av beslutet att få kännedom om de skäl och den bevisning som legat till grund för beslutet.

60 När det gäller de krav som måste uppfyllas vid domstolsprövningen av förekomsten av och det välgrundade i de skäl som åberopats av nationell behörig myndighet rörande den berörda medlemsstatens säkerhet, är det viktigt att en domstol prövar huruvida dessa skäl utgör hinder för ett exakt och fullständigt utlämnande av skälen till beslutet i fråga och därtill hörande bevisning.

61 Det åligger således behörig nationell myndighet att i enlighet med nationella processuella regler framlägga bevis som visar att statens säkerhet faktiskt skulle äventyras om den berörde gavs exakt och fullständig information om de skäl som utgör grund för ett beslut som fattats med tillämpning av artikel 27 i direktiv 2004/38 och om den bevisning som legat till grund för beslutet (se, analogt, dom av den 15 december 2009 i mål C-284/05, kommissionen mot Finland, REU 2009, s. I-11705, punkterna 47 och 49). Av detta framgår att det inte finns någon presumtion för att de skäl som åberopats av en nationell myndighet existerar och är välgrundade.

62 I detta hänseende ska den behöriga nationella domstolen göra en oberoende prövning av samtliga rättsliga och faktiska omständigheter som åberopats av den behöriga nationella myndigheten. Den nationella domstolen ska vidare, i enlighet med nationella processuella regler, pröva huruvida statens säkerhet utgör hinder för att uppgifterna lämnas ut.

63 Om den nationella domstolen gör bedömningen att statens säkerhet inte utgör hinder för att den berörde ges exakt och fullständig information om de skäl som utgör grund för ett beslut att neka inresa som fattats med tillämpning av artikel 27 i direktiv 2004/38, ska den ge den nationella myndigheten möjlighet att ge den berörde information om återstående skäl och bevis. Om myndigheten inte tillåter att dessa lämnas ut ska domstolen pröva lagligheten av det beslutet och därvid endast grunda sin bedömning på de skäl och bevis som lämnats ut.

64 Om det däremot visar sig att statens säkerhet faktiskt utgör hinder för att den berörde ges information om nämnda skäl, ska den i artikel 31.1 i direktiv 2004/38 föreskrivna domstolsprövningen av lagligheten av ett beslut som fattats med tillämpning av artikel 27 i direktivet ske – med beaktande av det som angetts i punkterna 51, 52 och 57 i förevarande dom – vid ett förfarande där det görs en lämplig avvägning mellan statens säkerhet och rätten till ett effektivt domstolsskydd. Därvid ska eventuella inskränkningar i den rätten endast göras om det är strikt nödvändigt.

65 Mot bakgrund av nödvändigheten av att iaktta artikel 47 i stadgan, ska nämnda förfarande i så stor utsträckning som möjligt säkerställa att principen om ett kontradiktoriskt förfarande iakttas, så att den berörde kan ifrågasätta de skäl som ligger till grund för beslutet och lämna synpunkter på de bevis som ligger till grund för beslutet och därigenom verkningsfullt utöva sin rätt till försvar. Bland annat är det viktigt att den berörde under alla omständigheter ges information om det väsentliga innehållet i de skäl som utgör grund för ett beslut att neka inresa som fattats med tillämpning av artikel 27 i direktiv 2004/38, eftersom det nödvändiga skyddet av statens säkerhet inte får leda till att den berörde fråntas sin rätt att yttra sig och inte heller får leda till att den berördes rätt till domstolsprövning enligt artikel 31 i direktivet blir ineffektiv.

66 Avvägningen mellan å ena sidan rätten till ett effektivt domstolsskydd och å andra sidan nödvändigheten av att skydda den berörda medlemsstatens säkerhet ligger till grund för slutsatsen i föregående punkt. Denna avvägning är dock inte tillämplig på samma sätt när det gäller bevis som hänför sig till de skäl som anförts vid den behöriga nationella domstolen. I vissa fall kan utlämnandet av dessa bevis nämligen direkt och särskilt äventyra statens säkerhet genom att ett sådant utlämnande bland annat kan äventyra personers liv, hälsa och frihet eller avslöja undersökningsmetoder som särskilt används av nationella säkerhetsmyndigheter och därigenom allvarligt hindra, eller till och med omöjliggöra, dessa myndigheters framtida arbete.

67 Mot denna bakgrund åligger det den behöriga nationella domstolen att pröva huruvida och i vilken utsträckning inskränkningarna i klagandens rätt till försvar – vilka följer bland annat av att denne inte ges exakt och fullständig information om de bevis och de skäl som ligger till grund för det beslut som fattats med tillämpning av artikel 27 i direktivet – är ägnade att påverka bevisvärdet av de hemliga bevisen.

68 Under dessa förhållanden ankommer det på den behöriga nationella domstolen att se till att den berörde ges information om det väsentliga innehållet i de skäl som ligger till grund för beslutet i fråga på ett sätt som tar vederbörlig hänsyn till nödvändigheten av att bevisen förblir hemliga. Vidare ankommer det på den behöriga nationella domstolen att vidta åtgärder enligt nationell rätt med anledning av ett eventuellt åsidosättande av denna informationsskyldighet.

69 Av det ovan anförda följer att tolkningsfrågan ska besvaras på följande sätt. Artiklarna 30.2 och 31 i direktiv 2004/38, jämförda med artikel 47 i stadgan, ska tolkas på så sätt att de kräver att behörig nationell domstol ser till att behörig nationell myndighets underlåtenhet att till den berörde lämna exakt och fullständig information om de skäl som ligger till grund för det beslut som fattats med

tillämpning av artikel 27 i direktivet samt de bevis som hänför sig därtill begränsas till vad som är strikt nödvändigt, och att den berörde under alla omständigheter ges information om det väsentliga innehållet i dessa skäl på ett sätt som tar vederbörlig hänsyn till nödvändigheten av att bevisen förblir hemliga.

Rättegångskostnader

70 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artiklarna 30.2 och 31 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, jämförda med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas på så sätt att de kräver att behörig nationell domstol ser till att behörig nationell myndighets underlåtenhet att till den berörde lämna exakt och fullständig information om de skäl som ligger till grund för det beslut som fattats med tillämpning av artikel 27 i direktivet samt de bevis som hänför sig därtill begränsas till vad som är strikt nödvändigt, och att den berörde under alla omständigheter ges information om det väsentliga innehållet i dessa skäl på ett sätt som tar vederbörlig hänsyn till nödvändigheten av att bevisen förblir hemliga.

Underskrifter