Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 4 czerwca 2013 r.*

Swobodny przepływ osób — Dyrektywa 2004/38/WE — Decyzja zakazująca obywatelowi Unii Europejskiej wjazdu na terytorium państwa członkowskiego ze względów bezpieczeństwa publicznego — Artykuł 30 ust. 2 tej dyrektywy — Obowiązek powiadomienia zainteresowanego obywatela o powodach tej decyzji — Ujawnienie sprzeczne z interesem bezpieczeństwa państwa — Prawo podstawowe do skutecznej ochrony sądowej

W sprawie C-300/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 19 maja 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 17 czerwca 2011 r., w postępowaniu:

ZZ

przeciwko

Secretary of State for the Home Department,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (sprawozdawca), G. Arestis, M. Berger, i E. Jarašiūnas, prezesi izb, E. Juhász, J.C. Bonichot, M. Safjan, D. Šváby i A. Prechal, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 czerwca 2012 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu ZZ przez H. Southeya, QC, S. Coxa, barristers, umocowanych przez R. Singha solicitor,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Behzadi-Spencer, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez T. Eicke'a, barrister,

— w imieniu rządu czeskiego przez D. Hadrouška, działającego w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: angielski.

— w imieniu rządu francuskiego przez G. de Bergues'a oraz B. Beaupère-Manokhę, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez G. Palatiella, avvocato dello Stato,

— w imieniu rządu słowackiego przez B. Ricziovą, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Tufvesson oraz M. Wilderspina, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Urzędu Nadzoru EFTA przez X. Lewisa, G. Mathisena oraz F. Cloarec, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 września 2012 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 30 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77, zwanej dalej „dyrektywą"), w świetle w szczególności art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między ZZ a Secretary of State for the Home Department (zwanym dalej „Secretary of State") dotyczącego decyzji Secretary of State zakazującej ZZ wjazdu na terytorium Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej ze względów bezpieczeństwa publicznego.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Rozdział VI dyrektywy 2004/38 zawiera przepisy dotyczące ograniczania przez państwa członkowskie prawa wjazdu i prawa pobytu obywateli Unii Europejskiej uzasadnionego względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

4 W tej kwestii art. 27 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Z zastrzeżeniem przepisów niniejszego rozdziału, państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodziny, bez względu na przynależność państwową, kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Na względy te nie można się powoływać do celów gospodarczych".

5 Artykuł 30 ust. 1 i 2 tej samej dyrektywy przewiduje:

„1. Osoby zainteresowane są powiadamiane na piśmie o każdej decyzji podjętej na mocy art. 27 ust. 1, w taki sposób, aby były w stanie zrozumieć treść powiadomienia i jego skutki.

2. Osoby zainteresowane są w pełni i dokładnie informowane o względach porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, na podstawie których podjęto decyzję w ich przypadku, o ile nie jest to sprzeczne z interesem bezpieczeństwa państwa".

6 Artykuł 31 ust. 1 i 3 dyrektywy 2004/38 jest zredagowany następująco:

„1. Osoby zainteresowane posiadają możliwość odwołania się na drodze sądowej i, w określonym przypadku, administracyjnej w przyjmującym państwie członkowskim lub [mogą] domagać się dokonania rewizji każdej decyzji podjętej wobec nich ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

[…]

3. Procedury odwoławcze umożliwiają zbadanie zgodności z prawem decyzji oraz faktów i okoliczności, na których opierały się proponowane środki. Zapewniają one, że decyzja nie jest nieproporcjonalna, w szczególności w świetle wymagań ustanowionych w art. 28".

Prawo Zjednoczonego Królestwa

Wjazd i zakaz wjazdu na terytorium Zjednoczonego Królestwa

7 Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [rozporządzenie z 2006 r. w sprawie imigracji (Europejski Obszar Gospodarczy), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie imigracji"] dokonuje transpozycji dyrektywy 2004/38 do prawa Zjednoczonego Królestwa. Artykuł 2 tego rozporządzenia stanowi:

„(1) Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[…]

»decyzja EOG [Europejskiego Obszaru Gospodarczego]« oznacza wydaną na podstawie niniejszego rozporządzenia decyzję dotyczącą:

(a) prawa danej osoby do wjazdu na terytorium Zjednoczonego Królestwa;

[…]".

8 Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 5 tego rozporządzenia:

„(1) Obywatelowi EOG zezwala się na wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa po przedłożeniu przy wjeździe ważnego dowodu osobistego lub paszportu wydanego przez państwo EOG.

[…]

(5) Przepisy niniejszego artykułu stosują się jednakże z zastrzeżeniem art. 19 ust. 1 […]".

9 Artykuł 19 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zakaz wjazdu i wydalenie z terytorium Zjednoczonego Królestwa", w ust. 1 stanowi:

„Danej osobie nie zezwala się na wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa na podstawie art. 11, jeśli zakaz wjazdu jest uzasadniony względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego zgodnie z art. 21".

10 Artykuł 25 tego rozporządzenia stanowi:

„(1) Użyte w niniejszej części skróty oznaczają, co następuje:

[…]

»Komisja«: Komisję, o której mowa w Special Immigration Appeals Commission Act 1997 (ustawie z 1997 r. o specjalnej komisji odwoławczej do spraw imigracji, zwanej dalej »SIAC«);

[…]”.

11 Artykuł 28 rozporządzenia w sprawie imigracji stanowi:

„(1) Od decyzji EOG można wnieść odwołanie do [SIAC] w przypadkach, w których zastosowanie znajdują ust. 2 lub 4.

[…]

(4) Niniejszy ustęp stosuje się w przypadku, gdy Secretary of State potwierdza, że decyzja EOG została wydana w całości lub części na podstawie informacji, które według niego nie powinny być ujawnione:

(a) ze względów wiążących się z bezpieczeństwem narodowym;

[…]

(8) Special Immigration Appeals Commission Act 1997 [ustawa z 1997 r. o specjalnej komisji odwoławczej do spraw imigracji, zwana dalej »ustawą o SIAC«] stosuje się do odwołań wnoszonych do [SIAC] na podstawie niniejszego rozporządzenia w ten sam sposób, w jaki stosuje się do odwołań wnoszonych na podstawie art. 2 wspomnianej ustawy, jeśli zastosowanie znajduje ust. 2 tego artykułu (odwołanie od decyzji w zakresie imigracji), z wyjątkiem ppkt (i) tego ustępu”.

Przepisy mające zastosowanie do odwołania od decyzji w sprawie zakazu wjazdu

12 SIAC, na mocy art. 1 ustawy o SIAC, powinna być sądem powszechnym wyższej instancji.

13 Artykuł 5 ust. 1, 3 i 6 tej ustawy stanowi:

„(1) Lord kanclerz może ustanawiać przepisy […].

[…]

(3) Przepisy, o których mowa w niniejszym artykule, mogą między innymi:

(a) przewidywać, że postępowanie przed [SIAC] może toczyć się bez przekazania skarżącemu wszelkich szczegółowych informacji dotyczących względów uzasadniających decyzję będącą przedmiotem odwołania,

[…]

(6) Przy ustanawianiu przepisów, o których mowa w niniejszym artykule, lord kanclerz uwzględnia w szczególności:

(a) konieczność zapewnienia prawidłowej kontroli decyzji będących przedmiotem odwołania; oraz

(b) konieczność zapewnienia, że informacje nie będą ujawniane w sposób sprzeczny z interesem publicznym”.

14 Artykuł 6 ustawy o SIAC przewiduje mianowanie specjalnych obrońców. W tym względzie art. 6 ust. 1 tej ustawy stanowi, że Attorney General może mianować osobę upoważnioną do występowania przed High Court of Justice (England & Wales) w celu reprezentowania interesów skarżącego w toku każdego postępowania przed SIAC, z którego wyłączeni są skarżący i wszyscy jego przedstawiciele prawni. Artykuł 6 ust. 4 ustawy o SIAC przewiduje poza tym, że obrońca ów „nie jest odpowiedzialny przed osobą, której interesy ma obowiązek reprezentować”.

15 Artykuł 4 ust. 1 i 3 Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003 [regulaminu postępowania przed specjalną komisją odwoławczą do spraw imigracji z 2003 r., zwanego dalej „regulaminem postępowania SIAC”] stanowi:

„(1) W ramach wykonywania swych funkcji [SIAC] zapewnia, by informacje nie były ujawniane w sposób sprzeczny z interesami bezpieczeństwa narodowego […].

(3) Z zastrzeżeniem ust. 1 i 2 [SIAC] musi dojść do przekonania, że posiadane przez nią informacje umożliwiają jej rozstrzygniecie sprawy w sposób zadowalający”.

16 Artykuł 10 regulaminu postępowania SIAC przewiduje:

„(1) W przypadku gdy Secretary of State zamierza sprzeciwić się odwołaniu, przedkłada [SIAC]:

(a) oświadczenie wymieniające dowody, na których opiera swój sprzeciw wobec odwołania; oraz

(b) wszelkie dowody odciążające, o których wie.

(2) Pod warunkiem, że Secretary of State nie sprzeciwia się ujawnieniu oświadczenia skarżącemu lub jego przedstawicielowi, przekazuje jego kopię skarżącemu jednocześnie z przedłożeniem jej [SIAC].

(3) W przypadku gdy Secretary of State sprzeciwia się ujawnieniu skarżącemu lub jego przedstawicielowi oświadczenia złożonego na podstawie ust. 1, zastosowanie mają art. 37 i 38”.

17 Co do funkcji specjalnego obrońcy, o którym mowa w art. 6 ustawy o SIAC, art. 35 regulaminu postępowania SIAC stanowi:

„Do funkcji specjalnego obrońcy należy reprezentowanie interesów skarżącego:

(a) poprzez przedstawianie uwag [SIAC] w trakcie wszystkich posiedzeń, które odbywają się z wyłączeniem obecności skarżącego i jego przedstawicieli;

(b) poprzez przedkładanie dowodów i przeprowadzanie kontradyktoryjnych przesłuchań świadków w trakcie tych posiedzeń; oraz

(c) poprzez przedstawianie [SIAC] uwag na piśmie”.

18 Co do porozumiewania się skarżącego ze specjalnym obrońcą, art. 36 regulaminu postępowania SIAC przewiduje:

„(1) Specjalny obrońca może porozumiewać się ze skarżącym lub z jego przedstawicielem w każdym momencie, zanim Secretary of State przekaże mu informacje, których ujawnieniu skarżącemu Secretary of State sprzeciwia się.

(2) Po przekazaniu przez Secretary of State specjalnemu obrońcy informacji wskazanych w ust. 1 specjalny obrońca nie może porozumiewać się z nikim w przedmiocie żadnej kwestii związanej z postępowaniem, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w ust. 3 lub w ust. 6 lit. b), lub zgodnie z instrukcją [SIAC] wydaną w odpowiedzi na wniosek przedłożony na podstawie ust. 4.

(3) Bez potrzeby uzyskania instrukcji od [SIAC] specjalny obrońca może porozumiewać się w przedmiocie podstępowania z:

(a) [SIAC];

(b) Secretary of State lub każdą osobą działającą w jego imieniu;

(c) właściwym urzędnikiem lub każdą osobą działającą w jego imieniu;

(d) każdą inną osobą, z wyjątkiem skarżącego lub jego przedstawiciela, z którą porozumiewanie się jest konieczne do celów administracyjnych, w przedmiocie kwestii związanych z istotą postępowania.

(4) Specjalny obrońca może zażądać od [SIAC] instrukcji, które zezwolą mu na porozumiewanie się ze skarżącym lub z jego przedstawicielem, lub z każdą inną osobą.

(5) W przypadku gdy obrońca zwraca się o udzielenie instrukcji na mocy ust. 4,

(a) [SIAC] przekazuje Secretary of State jego wniosek; oraz

(b) w terminie wyznaczonym przez [SIAC] Secretary of State kieruje do [niej] oraz zgłasza specjalnemu obrońcy wszelkie sprzeciwy wobec proponowanej komunikacji lub jej formy.

(6) Ustęp 2 nie zakazuje skarżącemu porozumiewania się ze specjalnym obrońcą po zgłoszeniu mu przez Secretary of State informacji wskazanych w ust. 1, ale

(a) skarżący może porozumiewać się ze specjalnym obrońcą wyłącznie na piśmie i za pośrednictwem przedstawiciela prawnego; oraz

(b) specjalny obrońca może odpowiedzieć na komunikację tylko zgodnie z instrukcjami [SIAC]; w przypadku braku takich instrukcji może jednak wysłać skarżącemu pisemne potwierdzenie odbioru".

19 Artykuł 37 regulaminu postępowania SIAC definiuje wyrażenie „informacje niejawne" i w tym względzie stanowi:

„(1) Do celów niniejszego artykułu przez »informacje niejawne« rozumie się:

(a) informacje, na które Secretary of State zamierza powołać się w jakimkolwiek postępowaniu przed [SIAC],

(b) informacje, które stoją w sprzeczności z jego argumentami lub które są korzystne dla skarżącego, lub

[…]

oraz ujawnieniu których skarżącemu lub jego przedstawicielowi prawnemu Secretary of State sprzeciwia się.

(2) Secretary of State nie może powołać się na niejawne informacje, jeśli nie został mianowany specjalny obrońca w celu reprezentowania interesów skarżącego.

(3) W przypadku gdy Secretary of State jest zobowiązany na podstawie art. 10 ust. 2 lub art. 10A ust. 8 do przekazania skarżącemu informacji niejawnych lub gdy zamierza powołać się na takie informacje oraz gdy został mianowany specjalny obrońca, Secretary of State kieruje do [SIAC] i zgłasza specjalnemu obrońcy:

(a) kopię niejawnych informacji, jeśli jeszcze tego nie uczynił;

(b) oświadczenie wymieniające powody, dla których sprzeciwia się ich ujawnieniu; oraz

(c) jeśli możliwe jest uczynienie tego bez ujawniania informacji w sposób sprzeczny z interesem publicznym i w zakresie, w jakim jest to możliwe – opis informacji w formie, która może być przekazana skarżącemu.

(4) Jednocześnie ze złożeniem każdego opisu zgodnie z ust. 3 lit. c) Secretary of State przekazuje go skarżącemu.

(4A) W przypadku gdy Secretary of State przekazuje specjalnemu obrońcy informacje niejawne w formie okrojonej ze względów innych niż związane z tajemnicą zawodową,

(a) przekazuje on [SIAC] informacje w formie nieokrojonej, wyjaśniając przyczyny wniesionych zmian; oraz

(b) [SIAC] wydaje Secretary of State instrukcję dotyczącą kwestii, które mogą być przedmiotem okrojenia.

(5) Po uzyskaniu zezwolenia [SIAC] lub zgody specjalnego obrońcy Secretary of State może zmienić lub uzupełnić w każdym momencie dokumenty złożone na podstawie niniejszego artykułu".

20 Co do badania sprzeciwów Secretary of State, art. 38 regulaminu postępowania SIAC stanowi:

„(1) W przypadku gdy Secretary of State składa sprzeciw na podstawie art. 36 ust. 5 lit. b) lub art. 37, [SIAC] wydaje decyzję o przyjęciu lub nieprzyjęciu sprzeciwu zgodnie z niniejszym artykułem.

(2) [SIAC] wyznacza rozprawę, aby umożliwić Secretary of State oraz specjalnemu obrońcy przedstawienie uwag ustnych […].

[…]

(5) Rozprawy przeprowadzane na podstawie niniejszego artykułu odbywają się z wyłączeniem obecności skarżącego i jego przedstawiciela.

(6) [SIAC] może uwzględnić lub oddalić sprzeciw złożony przez Secretary of State.

(7) [SIAC] uwzględnia sprzeciw złożony przez Secretary of State na podstawie art. 37, w przypadku gdy uzna, że ujawnienie rozpatrywanych informacji byłoby sprzeczne z interesem publicznym.

(8) [SIAC], w przypadku gdy uwzględnia sprzeciw złożony przez Secretary of State na podstawie art. 37:

(a) bada, czy należy nakazać Secretary of State przekazanie skarżącemu streszczenia niejawnych informacji; oraz

(b) zatwierdza każde streszczenie tego rodzaju, aby zapewnić, by nie zawierało ono żadnej informacji ani żadnego innego elementu, których ujawnienie byłoby sprzeczne z interesem publicznym.

(9) W przypadku gdy [SIAC] oddala sprzeciw złożony przez Secretary of State na podstawie art. 37 lub nakazuje mu przekazanie skarżącemu streszczenia informacji niejawnych,

(a) Secretary of State nie jest zobowiązany do przekazania tych informacji lub tego streszczenia, ale

(b) w przypadku gdy tego nie uczyni, [SIAC] może podczas rozprawy, w trakcie której Secretary of State i specjalny obrońca mogą przedstawić uwagi,

(i) jeśli uważa, że informacje lub inne dane, które należy streścić, mogłyby stać w sprzeczności z argumentami Secretary of State lub być korzystne dla skarżącego, nakazać Secretary of State niepowoływanie się na te kwestie w podnoszonych przez niego argumentach albo poczynić ustępstwa lub podjąć inne środki, zgodnie ze wskazówkami [SIAC];

lub

(ii) we wszystkich innych przypadkach nakazać Secretary of State niepowoływanie się na rozpatrywane informacje lub (w stosownym przypadku) na inne dane, które należy streścić w toku postępowania".

21 Jeżeli chodzi o decyzję SIAC, to art. 47 ust. 2–4 regulaminu postępowania SIAC stanowi:

„(2) [SIAC] sporządza na piśmie swą decyzję oraz uzasadnienie do niej.

(3) W rozsądnym terminie [SIAC] przekazuje stronom dokument zawierający wydaną przez nią decyzję, a także jej uzasadnienie, jeśli możliwe jest uczynienie tego bez ujawniania informacji w sposób sprzeczny z interesem publicznym i w zakresie, w jakim jest to możliwe.

(4) W przypadku gdy dokument, o którym mowa w ust. 3, nie zawiera wszystkich względów uzasadniających decyzję, [SIAC] przekazuje Secretary of State i specjalnemu obrońcy odrębny dokument zawierający te względy".

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

22 ZZ posiada podwójną – francuską i algierską – przynależność państwową. Od 1990 r. jest żonaty z obywatelką Zjednoczonego Królestwa, z którą ma ośmioro dzieci, które na dzień złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym miały od dziewięciu do dwudziestu lat. Od 1990 r. do 2005 r. ZZ zamieszkiwał legalnie w Zjednoczonym Królestwie. W 2004 r. Secretary of State przyznał mu prawo stałego pobytu na terytorium tego państwa członkowskiego.

23 Po wyjeździe ZZ ze Zjednoczonego Królestwa w celu udania się do Algierii w sierpniu 2005 r. Secretary of State postanowił uchylić jego prawo pobytu i zakazać mu wjazdu na terytorium Zjednoczonego Królestwa z tego powodu, że jego obecność była szkodliwa dla interesu publicznego. SIAC stwierdziła w swoim orzeczeniu, że ZZ nie przysługiwało od tej decyzji uchylającej żadne prawo zaskarżenia.

24 We wrześniu 2006 r. ZZ udał się do Zjednoczonego Królestwa, gdzie Secretary of State wydał na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie imigracji decyzję o odmowie wjazdu na terytorium Zjednoczonego Królestwa ze względów bezpieczeństwa publicznego (zwaną dalej „decyzją o odmowie wjazdu w postępowaniu głównym"). W następstwie tej decyzji ZZ został odesłany do Algierii. Na dzień złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przebywał we Francji.

25 ZZ wniósł odwołanie od decyzji o odmowie wjazdu w postępowaniu głównym, które to odwołanie zostało oddalone przez SIAC z tego względu, że decyzja o odmowie wjazdu jest uzasadniona nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego. Przedstawicielami ZZ w postępowaniu przed SIAC byli wybrani przez niego solicitor i barrister (zwani dalej „osobistymi doradcami").

26 W toku postępowania odwoławczego Secretary of State sprzeciwił się ujawnieniu skarżącemu informacji i dowodów, na których opierał swój sprzeciw wobec odwołania ZZ. Zgodnie z przepisami proceduralnymi mającymi zastosowanie do SIAC w celu reprezentowania interesów ZZ mianowano dwóch specjalnych obrońców. Porozumiewali się oni z ZZ w oparciu o „jawne dowody".

27 Następnie nieprzekazane ZZ informacje, na podstawie których wydano decyzję o odmowie wjazdu w postępowaniu głównym, zostały przekazane tym specjalnym obrońcom, których od tej pory wiązał zakaz zwracania się o nowe instrukcje do ZZ lub do jego osobistych doradców oraz zakaz udzielania im informacji bez zgody SIAC. Z zastrzeżeniem tych ograniczeń specjalni obrońcy nadal reprezentowali przed SIAC interesy ZZ w zakresie „niejawnych dowodów".

28 W celu zbadania sprzeciwu Secretary of State wobec ujawnienia skarżącemu informacji i dowodów SIAC przeprowadziła posiedzenie, które odbyło się przy drzwiach zamkniętych, z wyłączeniem obecności skarżącego i jego osobistych doradców, ale przy udziale specjalnych obrońców. SIAC określiła, w jakim zakresie ujawnienie skarżącemu „niejawnych dowodów" powołanych przez Secretary of State byłoby sprzeczne z interesem publicznym.

29 Następnie odbyło się posiedzenie – w części jawne, a w części przy drzwiach zamkniętych – w przedmiocie wniesionego przez ZZ odwołania. Posiedzenia przy drzwiach zamkniętych odbyły się z wyłączeniem obecności skarżącego i jego osobistych doradców, ale przy udziale specjalnych obrońców, którzy występowali w imieniu skarżącego.

30 SIAC oddaliła odwołanie ZZ i wydała orzeczenie zwane „jawnym" oraz orzeczenie zwane „niejawnym" – to ostatnie przekazane zostało wyłącznie Secretary of State i specjalnym obrońcom ZZ. W orzeczeniu jawnym SIAC w szczególności stwierdziła, że „nieliczne informacje i dowody zgromadzone przeciwko" ZZ zostały jej ujawnione i że nie dotyczyły one „kwestii zasadniczych".

31 Ponadto z orzeczenia jawnego wynika, że SIAC jest przekonana, iż w latach 1995 i 1996 ZZ był zaangażowany w działania sieci Islamskiej Grupy Zbrojnej oraz w działalność terrorystyczną. Jeżeli chodzi o ujawnione ZZ informacje faktyczne, to z orzeczenia tego wynika, iż w 1995 r. w Belgii, w miejscach wynajmowanych przez znanego ekstremistę, gdzie odnaleziono między innymi pewną ilość broni i amunicji, odkryto przedmioty, których ZZ, jak przyznał, był lub jest właścicielem. Co się tyczy innych faktów podnoszonych przez Secretary of State – takich jak w szczególności pobyty we Włoszech i w Belgii, kontakty z określonymi osobami oraz posiadanie znacznych sum pieniędzy – to SIAC w pewnym zakresie uznała za wiarygodne i istotne stanowisko ZZ oraz dostarczone przez niego dowody. Jednak kwestionowanie przezeń zaangażowania w działania rzeczonej sieci nie zostały przez SIAC uwzględnione z powodów wskazanych w szczególności w orzeczeniu niejawnym.

32 W orzeczeniu jawnym SIAC stwierdziła między innymi, że „ze względów, które zostały wyjaśnione wyłącznie w orzeczeniu niejawnym", „doszła do przekonania, że indywidualne zachowanie ZZ stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społecznych, czyli bezpieczeństwa publicznego, oraz że przeważa ono nad przysługującym skarżącemu i jego rodzinie prawem do korzystania z życia rodzinnego w Zjednoczonym Królestwie".

33 ZZ wniósł odwołanie od tego orzeczenia do sądu odsyłającego, który udzielił mu stosownego zezwolenia. W orzeczeniu z dnia 19 kwietnia 2011 r. wydanym w postępowaniu odwoławczym, w którym stwierdzono istnienie potrzeby wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) stwierdził, że orzeczenia SIAC czytane łącznie zawierają stwierdzenia faktyczne oraz okoliczności mogące łatwo potwierdzić wniosek,

do którego doszła SIAC. W tych okolicznościach zdaniem sądu odsyłającego SIAC wystarczająco uzasadniła swoje orzeczenie. Jednak Court of Appeal zastanawia się, czy SIAC miała prawo nie ujawnić ZZ zasadniczej treści względów uzasadniających sporną decyzję o odmowie wjazdu w postępowaniu głównym.

34 W tych okolicznościach Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy zasada skutecznej ochrony sądowej wyrażona w art. 30 ust. 2 dyrektywy 2004/38 i interpretowana w świetle art. 346 ust. 1 lit. a) [TFUE] wymaga, aby organ sądowy rozpoznający odwołanie od decyzji o wydaleniu obywatela Unii Europejskiej z państwa członkowskiego ze względów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego na podstawie rozdziału VI dyrektywy 2004/38 zapewnił przekazanie temu obywatelowi Unii Europejskiej informacji o zasadniczych względach przemawiających przeciwko niemu pomimo faktu, że organy państwa członkowskiego, a także właściwy krajowy sąd, po przeprowadzeniu analizy całości materiału dowodowego przedstawionego przez organy państwa członkowskiego w odniesieniu do obywatela Unii Europejskiej, uznały, że ujawnienie zasadniczych względów przemawiających przeciwko niemu byłoby sprzeczne z interesami bezpieczeństwa państwa?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

35 Zdaniem rządu włoskiego wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny z dwóch powodów. Po pierwsze, niedopuszczalne zdaniem tego rządu było odwołanie ZZ od decyzji o odmowie wjazdu w postępowaniu głównym do sądu odsyłającego, gdyż stwierdzenie nieważności tej decyzji nie mogło rzeczywiście poprawić jego sytuacji, jako że wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa w każdym razie uniemożliwiała mu decyzja z sierpnia 2005 r., którą należy uważać za ważną. Wynika stąd, że pytanie prejudycjalne jest pozbawione konkretnego znaczenia dla postępowania głównego, a zatem niedopuszczalne. Po drugie, z art. 4 ust. 2 TUE i z art. 346 ust. 1 lit. a) TFUE wynika, że za bezpieczeństwo państwa odpowiadają wyłącznie państwa członkowskie. Postawione pytanie dotyczy więc kwestii uregulowanej w prawie krajowym i z tej przyczyny nie podlega kompetencjom Unii.

36 W tym względzie warto przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 TFUE, opartego na wyraźnym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, ocena stanu faktycznego sporu w postępowaniu głównym oraz wykładnia i zastosowanie prawa krajowego należą wyłącznie do sądu krajowego. Tak samo jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy – przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy – zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, z którymi zwraca się on do Trybunału. W konsekwencji, jeśli zadane pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 25 października 2012 r. w sprawie C-553/11 Rintisch, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia przydatnej odpowiedzi na pytania, które zostały mu postawione (zob. wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10 Melki i Abdeli, Zb.Orz. s. I-5667, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Otóż trzeba stwierdzić, że w niniejszym wypadku nie mamy do czynienia z taką sytuacją. Po pierwsze bowiem, postawione pytanie dotyczy wykładni art. 30 ust. 2 dyrektywy 2004/38 w związku z art. 47 karty. Po drugie, pytanie to pojawia się na kanwie rzeczywistego sporu, dotyczącego zgodności z prawem decyzji o odmowie wjazdu wydanej na podstawie tej dyrektywy przez Secretary of State przeciwko ZZ. Ponadto, mimo iż to do państw członkowskich należy podjęcie środków zmierzających do zagwarantowania ich bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, sam tylko fakt, że dana decyzja ma związek z bezpieczeństwem państwa, nie może powodować braku możliwości stosowania prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie C-387/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-11831, pkt 45).

39 Tym samym wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Co do istoty

40 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 30 ust. 2 dyrektywy 2004/38 należy, w szczególności w świetle art. 47 karty, interpretować w ten sposób, że wymaga on, by sąd krajowy, do którego wpłynęła skarga obywatela Unii na decyzję o odmowie wjazdu wydaną na podstawie art. 27 ust. 1 tej samej dyrektywy, czuwał nad tym, by zainteresowanemu ujawniono zasadnicze względy stanowiące podstawę tej decyzji, jeżeli właściwy organ krajowy utrzymuje przed tym sądem, że względy bezpieczeństwa państwa stoją na przeszkodzie takiemu ujawnieniu.

41 W tej kwestii należy na wstępie wskazać, że bezspornym jest, iż Secretary of State, organ krajowy właściwy w tej dziedzinie, nie przekazał ZZ dokładnych i pełnych względów stanowiących podstawę decyzji o odmowie wjazdu wydanej na podstawie art. 27 dyrektywy 2004/38. W postępowaniu przed SIAC, zapewniającym zgodnie z systemem ustanowionym w Zjednoczonym Królestwie kontrolę sądową takich decyzji, Secretary of State powołał się na niejawność informacji i dowodów, na których oparł swój sprzeciw wobec odwołania ZZ.

42 SIAC, zgodnie z art. 4 ust. 1 regulaminu postępowania SIAC, ma obowiązek upewnienia się, że informacje nie będą ujawnione w sposób sprzeczny z interesami bezpieczeństwa państwa. Ponadto, zgodnie z art. 10 ust. 3 w związku z art. 37 ust. 2 tego regulaminu, sąd ten wyznacza specjalnego obrońcę w celu reprezentowania interesów skarżącego, jeżeli Secretary of State domaga się przed tym sądem zachowania niejawności informacji i dowodów przywołanych w toku postępowania sądowego. Zgodnie z art. 35 rzeczonego regulaminu adwokat ten przedstawia uwagi na rozprawie, w której skarżący nie bierze udziału, przedstawia dowody, przeprowadza kontradyktoryjne przesłuchanie świadków oraz przedstawia SIAC pisemne uwagi.

43 Secretary of State ma obowiązek – na podstawie art. 37 ust. 3 regulaminu postępowania SIAC – przedstawić i przekazać SIAC oraz specjalnemu obrońcy kopie tych elementów niejawnych, a także złożyć oświadczenie wskazujące powody, dla których sprzeciwia się ich ujawnieniu. Ponadto Secretary of State, na podstawie art. 37 ust. 4 tego regulaminu, ma obowiązek przedłożenia opisu elementów niejawnych w formie, która może być doręczona skarżącemu, jeżeli jest to możliwe bez ujawnienia informacji w sposób sprzeczny z interesem publicznym i w zakresie, w jakim jest to możliwe. Sprzeciw Secretary of State wobec ujawnienia skarżącemu tych elementów na podstawie art. 38 tego samego regulaminu podlega badaniu przez SIAC, a w trakcie tego badania Secretary of State oraz specjalny obrońca mogą przedstawić uwagi.

44 Zgodnie z art. 36 regulaminu postępowania SIAC specjalny obrońca nie może porozumiewać się ze skarżącym w kwestiach związanych z postępowaniem, poczynając od momentu doręczenia mu elementów, których ujawnieniu sprzeciwił się Secretary of State. Może jednak zwrócić się do SIAC o instrukcje zezwalające na takie porozumiewanie się.

45 To właśnie na gruncie tego postępowania krajowego sąd odsyłający postanowił wystąpić do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

46 Jeżeli chodzi o treść i uzasadnienie decyzji wydanej na podstawie art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38, takiej jak decyzja o odmowie wjazdu w sprawie głównej, to art. 30 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że decyzja ta powinna zostać doręczona zainteresowanemu na piśmie i w okolicznościach umożliwiających mu zrozumienie jej treści i skutków. Ponadto art. 30 ust. 2 stanowi, że zainteresowany jest w pełni i dokładnie informowany o względach porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, na podstawie których podjęto taką decyzję, chyba że stoją temu na przeszkodzie względy bezpieczeństwa państwa.

47 Artykuł 31 dyrektywy 2004/38 zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia w ich porządkach prawnych środków niezbędnych do zapewnienia obywatelom Unii i członkom ich rodzin możliwości odwołania się na drodze sądowej i, w określonym przypadku, administracyjnej od decyzji ograniczających ich prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu w państwach członkowskich ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2012 r. w sprawie C-249/11 Bjankow, pkt 53). Zgodnie z art. 31 ust. 3 dyrektywy 2004/38 procedury odwoławcze powinny obejmować badanie zgodności z prawem decyzji oraz faktów i okoliczności, na których opierały się proponowane środki.

48 Aby zainteresowany mógł skutecznie skorzystać z wprowadzonych w ten sposób przez państwa członkowskie środków zaskarżenia, właściwy organ krajowy powinien w trakcie postępowania administracyjnego – zgodnie z art. 30 ust. 2 dyrektywy 2004/38 – w pełni i dokładnie poinformować go o względach porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego stanowiących podstawę danej decyzji.

49 Jedynie w drodze odstępstwa art. 30 ust. 2 dyrektywy 2004/38 zezwala państwom członkowskim na ograniczenie informacji przekazywanych zainteresowanemu ze względów związanych z bezpieczeństwem państwa. Jako odstępstwo od zasady sformułowanej w punkcie poprzedzającym przepis ten powinien podlegać wykładni ścisłej, niepozbawiającej go jednak jego effet utile.

50 To właśnie w takim kontekście należy ustalić, czy i w jakim zakresie art. 30 ust. 2 i art. 31 dyrektywy 2004/38 pozwalają na nieujawnienie w sposób pełny i dokładny względów leżących u podstaw decyzji wydanej na podstawie art. 27 tej samej dyrektywy, przy czym jej przepisy powinny być interpretowane zgodnie wymogami wynikającymi z art. 47 karty.

51 W tej kwestii należy podkreślić, że taka wykładnia zgodna powinna uwzględniać znaczenie prawa podstawowego gwarantowanego w art. 47 karty, w postaci wynikającej z systemu karty jako całości. W szczególności należy wziąć pod uwagę okoliczność, że choć z pewnością art. 52 ust. 1 karty dopuszcza ograniczenia w wykonywaniu praw w niej uznanych, to postanowienie to wymaga jednak, by każde ograniczenie szanowało zwłaszcza zasadniczą treść danego prawa podstawowego, a także ustanawia wymóg, by – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – było ono konieczne i rzeczywiście odpowiadało celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię.

52 Tym samym wykładnia art. 30 ust. 2 i art. 31 dyrektywy 2004/38 w świetle art. 47 karty nie może pomijać poziomu ochrony gwarantowanego w sposób opisany w punkcie poprzedzającym.

53 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej w art. 47 karty wymaga, by zainteresowany miał możliwość zapoznania się z powodami decyzji wydanej w stosunku do niego, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to poprzez poinformowanie go o tych powodach na jego żądanie, bez uszczerbku dla uprawnienia właściwego sądu do zażądania podania tych powodów od właściwego organu (wyroki: z dnia 17 marca 2011 r. w sprawach połączonych C-372/09 i C-373/09 Peñarroja Fa, Zb.Orz. s. I-1785; a także z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie C-430/10 Gaydarow, Zb.Orz. s. I-11637, pkt 41), co pozwoli mu na obronę swoich praw w najlepszych

możliwych warunkach oraz na w pełni świadome podjęcie decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do właściwego sądu, a sądowi w pełni umożliwi dokonanie kontroli zgodności z prawem danej decyzji krajowej (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens i in., Rec. s. 4097, pkt 15; a także z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6351, pkt 337).

54 Oczywiście może okazać się konieczne, zarówno w trakcie postępowania administracyjnego, jak i sądowego, by zainteresowanemu nie zostały przekazane pewne informacje, w szczególności z nadrzędnych względów związanych z bezpieczeństwem państwa (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 342).

55 Co się tyczy postępowania sądowego, to należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż w świetle zasady kontradyktoryjności, stanowiącej część prawa do obrony, o którym mowa w art. 47 karty, strony postępowania powinny mieć prawo do zapoznania się z wszystkimi dokumentami lub uwagami przedłożonymi sądowi w celu wpłynięcia na jego decyzję oraz do ustosunkowania się do nich (wyroki: z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie C-450/06 Varec, Zb.Orz. s. I-581, pkt 45; z dnia 2 grudnia 2009 r. w sprawie C-89/08 P Komisja przeciwko Irlandii i in., Zb.Orz. s. I-11245, pkt 52; a także z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie C-472/11 Banif Plus Bank, pkt 30; zob. także, w odniesieniu do art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 1993 r. w sprawie Ruiz-Mateos przeciwko Hiszpanii, seria A nr 262, § 63).

56 Oparcie uzasadnienia orzeczenia sądowego na okolicznościach faktycznych i dokumentach, o których strony lub jedna z nich nie mogły się dowiedzieć i odnośnie do których w związku z tym nie mogły zająć stanowiska, stanowiłoby naruszenie prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego przed sądem (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii i in., pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Kiedy jednak, w wyjątkowych przypadkach, właściwy organ krajowy – powołując się na względy bezpieczeństwa państwa – sprzeciwia się pełnemu i dokładnemu powiadomieniu zainteresowanego o względach stanowiących podstawę decyzji wydanej na podstawie art. 27 dyrektywy 2004/38, właściwy sąd danego państwa członkowskiego powinien mieć do swojej dyspozycji oraz zastosować metody oraz normy proceduralne pozwalające na pogodzenie z jednej strony prawnie uzasadnionych względów bezpieczeństwa państwa w odniesieniu do charakteru i źródeł informacji branych pod uwagę przy wydawaniu danej decyzji, a z drugiej strony konieczności zagwarantowania stronie w wystarczającym stopniu przestrzegania jej uprawnień procesowych, takich jak prawo do bycia wysłuchanym oraz zasada kontradyktoryjności (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 344).

58 W tym celu państwa członkowskie powinny wprowadzić z jednej strony skuteczną kontrolę sądową zarówno istnienia i zasadności powodów przytoczonych przez organ krajowy w związku z bezpieczeństwem państwa, jak i zgodności z prawem decyzji wydanej na podstawie art. 27 dyrektywy 2004/38, a z drugiej strony – metody i normy dotyczące tej kontroli, takie jak te, o których mowa w punkcie poprzednim.

59 W ramach przewidzianej w art. 31 dyrektywy 2004/38 kontroli sądowej zgodności z prawem decyzji wydanej na podstawie art. 27 tej dyrektywy do państw członkowskich należy ustanowienie norm umożliwiających sądowi, którego zadaniem jest kontrola zgodności z prawem takiej decyzji, zapoznanie się z całością zarówno przyczyn, jak i odnośnych dowodów, na podstawie których decyzja ta została wydana.

60 Jeżeli chodzi o wymogi, jakie powinna spełniać sądowa kontrola istnienia i zasadności przytoczonych przez właściwy organ krajowy względów związanych z bezpieczeństwem danego państwa członkowskiego, to istotne jest, by obowiązkiem sądu było sprawdzenie, czy względy te stoją na przeszkodzie pełnemu i dokładnemu powiadomieniu zainteresowanego o względach stanowiących podstawę danej decyzji i o odnośnych dowodach.

61 Tak więc do właściwego organu krajowego należy przedstawienie, zgodnie z krajowymi przepisami proceduralnymi, dowodu na to, że bezpieczeństwo państwa zostałoby rzeczywiście zagrożone wskutek pełnego i dokładnego powiadomienia zainteresowanego o względach stanowiących podstawę decyzji wydanej na podstawie art. 27 dyrektywy 2004/38 oraz o odnośnych dowodach (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie C-284/05 Komisja przeciwko Finlandii, Zb.Orz. s. I-11705, pkt 47, 49). Wynika stąd, że nie istnieje domniemanie istnienia i zasadności powodów przytoczonych przez organ krajowy.

62 W tej kwestii trzeba zauważyć, że właściwy sąd krajowy powinien przeprowadzić niezależną analizę okoliczności prawnych i faktycznych podniesionych przez właściwy organ krajowy oraz powinien ocenić, zgodnie z krajowymi normami proceduralnymi, czy bezpieczeństwo państwa stoi na przeszkodzie takiemu powiadomieniu.

63 Jeżeli sąd ten uzna, że bezpieczeństwo państwa nie stoi na przeszkodzie pełnemu i dokładnemu powiadomieniu zainteresowanego o względach stanowiących podstawę decyzji o odmowie wjazdu wydanej na podstawie art. 27 dyrektywy 2004/38, umożliwi on właściwemu organowi krajowemu powiadomienie zainteresowanego o brakujących powodach i dowodach. Jeżeli organ ten nie zezwoli na takie powiadomienie, sąd przeprowadzi badanie zgodności z prawem takiej decyzji wyłącznie na podstawie przyczyn i dowodów objętych powiadomieniem.

64 Jeżeli natomiast okaże się, że bezpieczeństwo państwa rzeczywiście stoi na przeszkodzie pełnemu i dokładnemu powiadomieniu zainteresowanego o rzeczonych względach, sądowa kontrola zgodności z prawem decyzji wydanej na podstawie art. 27 dyrektywy 2004/38, przewidziana w art. 31 ust. 1 tej dyrektywy, powinna zostać przeprowadzona – w świetle tego, co stwierdzono w pkt 51, 52 i 57 niniejszego wyroku – w postępowaniu, które w sposób odpowiedni wyważy wymogi bezpieczeństwa państwa oraz wymogi związane z prawem do skutecznej ochrony sądowej, ograniczając ewentualne ingerencje w wykonywanie tego prawa do ścisłej konieczności.

65 W tej kwestii należy wskazać, że z jednej strony z uwagi na konieczne przestrzeganie art. 47 karty postępowanie to powinno gwarantować w najszerszym możliwym zakresie poszanowanie zasady kontradyktoryjności w celu umożliwienia zainteresowanemu zakwestionowania powodów, na których podstawie wydano sporną decyzję, oraz przedstawienia uwag w przedmiocie odnośnych dowodów, a tym samym skutecznego wykorzystania środków obrony. Istotne jest w szczególności, by w każdym razie zainteresowanego powiadomiono o zasadniczych względach stanowiących podstawę decyzji o odmowie wjazdu wydanej na podstawie art. 27 dyrektywy 2004/38, gdyż niezbędna ochrona bezpieczeństwa państwa nie może skutkować pozbawieniem zainteresowanego prawa do bycia wysłuchanym, a tym samym spowodowaniem, że jego prawo do wniesienia odwołania, przewidziane w art. 31 tej dyrektywy, stanie się bezskuteczne.

66 Z drugiej strony znalezienie równowagi między prawem do skutecznej ochrony sądowej a koniecznością zapewnienia ochrony bezpieczeństwa zainteresowanego państwa członkowskiego, na której to równowadze opiera się wniosek sformułowany w punkcie poprzednim, nie ma tego samego znaczenia w przypadku dowodów potwierdzających powody przedstawione właściwemu sądowi krajowemu. W niektórych bowiem wypadkach ujawnienie tych dowodów może w sposób bezpośredni i szczególny zagrozić bezpieczeństwu państwa w zakresie, w jakim może narazić na niebezpieczeństwo życie, zdrowie lub wolność ludzi lub ujawnić specyficzne metody śledcze stosowane przez krajowe organy bezpieczeństwa i w ten sposób utrudnić, a nawet uniemożliwić tym organom wykonywanie ich zadań w przyszłości.

67 W tym kontekście do sądu krajowego należy ocena, czy i w jakim zakresie ograniczenia prawa skarżącego do obrony wynikające w szczególności z nieujawnienia w sposób pełny i dokładny dowodów i względów leżących u podstaw decyzji wydanej na podstawie rzeczonego art. 27 mogą wpłynąć na wartość dowodową dowodów niejawnych.

68 W tych okolicznościach do właściwego sądu krajowego należy z jednej strony zapewnienie, by o zasadniczych względach, na podstawie których wydano sporną decyzję, zainteresowany został powiadomiony w sposób należycie uwzględniający niezbędną niejawność dowodów, a z drugiej strony – wyciągnięcie zgodnie z prawem krajowym konsekwencji ewentualnego naruszenia tego obowiązku powiadomienia.

69 W świetle ogółu powyższych rozważań na przedłożone pytanie należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 30 ust. 2 i art. 31 dyrektywy 2004/38 należy w świetle art. 47 karty interpretować w ten sposób, że wymagają one od sądu krajowego zapewnienia, by nieujawnienie zainteresowanemu przez właściwy organ krajowy, w sposób pełny i dokładny, względów leżących u podstaw decyzji wydanej na podstawie art. 27 tej dyrektywy, jak również odnośnych dowodów było ograniczone do ścisłej konieczności, oraz zapewnienia, by w każdym razie zainteresowany został powiadomiony o zasadniczej treści tych względów w sposób uwzględniający należycie konieczną niejawność dowodów.

W przedmiocie kosztów

70 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 30 ust. 2 oraz art. 31 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, należy w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej interpretować w ten sposób, że wymagają one od sądu krajowego zapewnienia, by nieujawnienie zainteresowanemu przez właściwy organ krajowy, w sposób pełny i dokładny, względów leżących u podstaw decyzji wydanej na podstawie art. 27 tej dyrektywy, jak również odnośnych dowodów było ograniczone do ścisłej konieczności, oraz zapewnienia, by w każdym razie zainteresowany został powiadomiony o zasadniczej treści tych względów w sposób uwzględniający należycie konieczną niejawność dowodów.

Podpisy