Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

4 юни 2013 година*

„Свободно движение на хора — Директива 2004/38/ЕО — Решение, забраняващо на гражданин на Европейския съюз достъп до територията на държава членка по съображения, свързани с обществена сигурност — Член 30, параграф 2 от посочената директива — Задължение да се информира съответният гражданин за мотивите за приемане на това решение — Разкриване, което противоречи на интересите на държавната сигурност — Основно право на ефективна съдебна защита“

По дело C-300/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Обединено кралство) с акт от 19 май 2011 г., постъпил в Съда на 17 юни 2011 г., в рамките на производство по дело

ZZ

срещу

Secretary of State for the Home Department,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н K. Lenaerts, заместник-председател, г-н A. Tizzano, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н T. von Danwitz (докладчик), г-н G. Arestis, г-жа M. Berger и г-н E. Jarašiūnas, председатели на състав, г-н E. Juhász, г-н J.-C. Bonichot, г-н M. Safjan, г-н D. Šváby и г-жа A. Prechal, съдии,

генерален адвокат: г-н Y. Bot,

секретар: г-жа L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 19 юни 2012 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за ZZ, от г-н H. Southey, QC, упълномощен от г-н R. Singh и г-н S. Cox, solicitors,

— за правителството на Обединеното кралство, от г-жа S. Behzadi-Spencer, в качеството на представител, подпомагана от г-н T. Eicke, barrister,

— за чешкото правителство, от г-н D. Hadroušek, в качеството на представител,

* Език на производството: английски.

— за френското правителство, от г-н G. de Bergues и г-жа B. Beaupère-Manokha, в качеството на представители,

— за италианското правителство, от г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-н G. Palatiello, avvocato dello Stato,

— за словашкото правителство, от г-жа B. Ricziová, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-жа C. Tufvesson и г-н M. Wilderspin, в качеството на представители,

— за Надзорния орган на ЕАСТ, от г-н X. Lewis и г-н G. Mathisen, както и от г-жа F. Cloarec, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 12 септември 2012 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 30, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), по-специално в светлината на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между ZZ и Secretary of State for the Home Department (наричан по-нататък „Secretary of State“) относно решението на последния да забрани на ZZ достъпа до територията на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия по съображения, свързани с обществената сигурност.

Правна уредба

Право на Съюза

3 Глава VI от Директива 2004/38 съдържа разпоредби относно ограничаването от държавите членки на правото на влизане и на правото на пребиваване на граждани на Европейския съюз по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

4 В това отношение член 27, параграф 1 от посочената директива гласи:

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

5 Член 30, параграфи 1 и 2 от същата директива предвижда:

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

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

6 Член 31, параграфи 1 и 3 от Директива 2004/38 гласи:

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

[…]

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

Право на Обединеното кралство

Достъп и забрана на достъп до територията на Обединеното кралство

7 Правилникът за имиграцията с произход от Европейското икономическо пространство от 2006 г. (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, наричан по-нататък „Правилникът за имиграцията“) транспонира Директива 2004/38 в правото на Обединеното кралство. Член 2 от този правилник гласи:

„(1) За целите на настоящия правилник:

[…]

„Решение ЕИП [Европейско икономическо пространство]“ означава решение, прието въз основа на настоящия правилник, което се отнася до:

(a) правото на едно лице да влезе в Обединеното кралство;

[…]“.

8 Съгласно член 11, параграфи 1 и 5 от този правилник:

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

[…]

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

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

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

10 Член 25 от същия правилник гласи:

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

[…]

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

[…]“.

11 Член 28 от Правилника за имиграцията предвижда:

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

[…]

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

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

[…]

(8) Законът за специалната комисия за обжалване във връзка с имиграцията от 1997 г. [Special Immigration Appeals Commission Act 1997 (наричан по-нататък „Законът за SIAC“)] се прилага към жалбите пред [SIAC], подадени на основание настоящия правилник, по същия начин, както и към жалбите, подадени на основание член 2 от закона, когато се прилага параграф 2 от посочения член (жалба срещу решение във връзка с имиграцията), с изключение на упоменатото в подточка i) от този параграф“.

Правила за обжалване на решение за забрана на достъп

12 По силата на член 1 от Закона за SIAC, [SIAC] следва да бъде висшестояща обща юрисдикция.

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

„(1) Lord Chancellor може да установява правила […]

[…]

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

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

[…]

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

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

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

14 Член 6 от Закона за SIAC предвижда назначаването на специални адвокати. Във връзка с това параграф 1 от този член гласи, че Attorney General може да назначи лице, което притежава правоспособност да се явява пред High Court of Justice (England & Wales), за да представлява интересите на жалбоподателя във всяко производство пред [SIAC], от което жалбоподателят и всички негови законни представители са изключени. В допълнение член 6, параграф 4 от посочения закон предвижда, че това лице „не носи отговорност пред лицето, чиито интереси трябва да представлява“.

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

„(1) При изпълнение на своите задължения [SIAC] гарантира, че не се разкрива информация по начин, който противоречи на интересите на националната сигурност […].

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

16 Член 10 от посочения правилник предвижда:

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

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

(b) всяко оневиняващо доказателство, за което знае.

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

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

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

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

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

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

(c) като представя писмени становища на [SIAC]“.

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

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

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

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

(a) [SIAC];

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

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

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

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

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

(a) [SIAC] следва да уведоми Secretary of State за искането; и

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

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

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

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

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

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

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

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

[…]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[…]

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

(6) [SIAC] може да уважи или да отхвърли възражението на Secretary of State.

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

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

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

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

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

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

(b) ако не го направи, в съдебно заседание, в което Secretary of State и специалният адвокат могат да представят становища, [SIAC] може:

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

или

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

21 Що се отнася до решението на [SIAC], член 47, параграфи 2—4 от процедурния правилник на SIAC гласи:

„(2) [SIAC] трябва да оформи в писмен вид решението си, както и мотивите към него.

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

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

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

22 ZZ притежава както френско, така и алжирско гражданство. От 1990 г. е женен за гражданка на Обединеното кралство, с която имат осем деца, които към момента на отправяне на преюдициалното запитване са на възраст между 9 и 20 години. От 1990 г. до 2005 г. ZZ пребивава законно в Обединеното кралство. През 2004 г. Secretary of State му предоставя право на постоянно пребиваване на територията на тази държава членка.

23 След като през август 2005 г. ZZ напуска Обединеното кралство, за да отиде в Алжир, Secretary of State решава да отмени правото му на пребиваване и да му забрани достъпа до територията на Обединеното кралство, с мотива че присъствието му е във вреда на обществения интерес. В решението си SIAC констатира, че ZZ няма право да обжалва това решение за отмяна.

24 През септември 2006 г. ZZ пътува до Обединеното кралство, където на основание член 19, параграф 1 от Правилника за имиграцията Secretary of State е взел решение за отказ за влизане на територията на Обединеното кралство по съображения, свързани с обществената сигурност (наричано по-нататък „разглежданото в главното производство решение за отказ за влизане“). В резултат на това решение ZZ е върнат в Алжир. Към датата на отправяне на настоящото преюдициално запитване ZZ живее във Франция.

25 ZZ подава жалба срещу разглежданото в главното производство решение за отказ за влизане, която е отхвърлена от SIAC, с мотива че това решение е обосновано от императивни съображения, свързани с обществената сигурност. ZZ се представлява пред SIAC от избрани от него solicitor и barrister. (наричани по-нататък „неговите адвокати“).

26 В рамките на това производство по обжалване Secretary of State възразява срещу разкриването на жалбоподателя на доказателствата, на които се основава възражението му срещу жалбата на ZZ. В съответствие с приложимите пред SIAC процедурни правила са назначени двама специални адвокати, за да представляват интересите на ZZ. Те разговарят с него въз основа на „неповерителните доказателства“.

27 Впоследствие неразкритата на ZZ информация, на която се основава разглежданото в главното производство решение за отказ за влизане, е предоставена на тези специални адвокати, на които съответно се забранява да искат от ZZ или от неговите адвокати допълнителни указания или да им предоставят информация без разрешение от SIAC. При спазването на тези ограничения специалните адвокати продължават да представляват интересите на ZZ пред SIAC по отношение на „поверителните доказателства“.

28 За да бъде разгледано възражението на Secretary of State срещу разкриването на някои от доказателствата пред жалбоподателя, SIAC провежда заседание при закрити врати в отсъствието на ZZ и на неговите адвокати, но в присъствието на неговите специални адвокати. SIAC определя до каква степен разкриването пред ZZ на „поверителните доказателства“, на които се позовава Secretary of State, би било в противоречие с обществения интерес.

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

30 SIAC отхвърля жалбата на ZZ и постановява едно „неповерително“ и едно „поверително“ решение, като последното е предоставено само на Secretary of State и на специалните адвокати на ZZ. В неповерителното си решение SIAC констатира по-специално, че „малка част от възприетите срещу [ZZ] доказателства по преписката“ са били разкрити пред него и че те не засягат „ключовите въпроси“.

31 Освен това от неповерителното решение следва, че SIAC е убедена, че ZZ е участвал в дейността на мрежата на Въоръжената ислямска група (GIA) и в терористични действия през 1995 г. и 1996 г. Що се отнася до фактите, които са били разкрити на ZZ, от неповерителното решение е видно, че през 1995 г. предмети, за които последният признава, че притежава или е притежавал, са намерени в Белгия в помещения, наети от известен екстремист, където са намерени например определено количество оръжия и боеприпаси. По отношение на някои други факти, посочени от Secretary of State, като например пребиваване в Италия и в Белгия, контакти с определени лица и притежание на значителни парични суми, SIAC прима, че изразеното от ZZ становище и представените от него доказателства могат да се считат за достоверни и релевантни в известна степен. SIAC обаче по съображения, които са изложени в поверителното решение, не приема факта, че ZZ отрича участието си в дейността на посочената мрежа.

32 В своето „неповерително“ решение SIAC достига до извода, че „по изложени само в поверителното“ решение съображения тя е „придобила убеждението, че личното поведение на ZZ представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен интерес на обществото, а именно неговата сигурност, което превишава по важност правото на жалбоподателя и на семейството му на съвместно пребиваване в Обединеното кралство“.

33 ZZ обжалва посоченото решение пред запитващата юрисдикция, за което получава разрешение от нея. В решението си от 19 април 2011 г., постановено в рамките на производството по обжалване и указващо необходимостта от отправяне на настоящото преюдициално запитване, Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) констатира, че решенията на SIAC, разгледани заедно, съдържат фактически констатации и мотиви, които лесно могат да подкрепят горепосочения извод на SIAC. При тези обстоятелства SIAC е мотивирал надлежно решението си. Въпреки това Court of Appeal изпитва съмнения относно това дали е допустимо SIAC да не информира ZZ по същество за мотивите, на които се основава разглежданото в главното производство решение за отказ за влизане.

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

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

По преюдициалния въпрос

По допустимостта

35 Според италианското правителство преюдициалното запитване е недопустимо по две причини. От една страна, подадената пред запитващата юрисдикция жалба на ZZ срещу разглежданото в главното производство решение за отказ за влизане била недопустима, тъй като отмяната на това решение не можела да го облагодетелства, поради това че влизането му в Обединеното кралство така или иначе било възпрепятствано от решението от август 2005 г., което трябвало да се счита за валидно. От това следвало, че поставеният въпрос няма конкретно значение за делото по главното производство и следователно е недопустим. От друга страна, от член 4, параграф 2 ДЕС и член 346, параграф 1, буква а) ДФЕС следвало, че единствено държавите членки носят отговорност за опазване на държавната сигурност. Следователно поставеният въпрос се отнасял до област, уредена от националното право, и по тази причина не бил от компетентността на Съюза.

36 В това отношение следва да се припомни постоянната практика на Съда, според която в рамките на производството по член 267 ДФЕС, основано на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, само националният съд е компетентен да установява и преценява фактите по спора в главното производство, както и да тълкува и прилага националното право. Също така само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (Решение от 25 октомври 2012 г. по дело Rintisch, C-553/11, точка 15 и цитираната съдебна практика).

37 Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (Решение от 22 юни 2010 г. по дело Melki и Abdeli, C-188/10 и C-189/10, Сборник, стр. I-5667, точка 27 и цитираната съдебна практика).

38 Трябва да се констатира обаче, че случаят по настоящото производство не е такъв. Всъщност, от една страна, поставеният въпрос се отнася до тълкуването на член 30, параграф 2 от Директива 2004/38, разгледан в светлината на член 47 от Хартата. От друга страна, този въпрос е поставен в рамките на реален спор относно законосъобразността на решение за отказ за влизане, прието в приложение на посочената директива от Secretary of State срещу ZZ. Освен това, макар държавите членки да са тези, които трябва да предприемат подходящи мерки, за да гарантират вътрешната и външната си сигурност, единствено фактът, че решението се отнася до сигурността на държавата, не може да доведе до изключване на приложимостта на правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 15 декември 2009 г. по дело Комисия/Италия C-387/05, Сборник, стр. I-11831, точка 45).

39 Следователно преюдициалното запитване е допустимо.

По съществото на спора

40 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 30, параграф 2 от Директива 2004/38, разгледан в светлината на член 47 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че изисква сезираната с жалба на гражданин на Съюза срещу решение за

отказ за влизане, прието на основание член 27, параграф 1 от същата директива, национална юрисдикция да следи за това на заинтересованото лице да бъдат разкрити по същество съображенията, свързани с обществената сигурност, на които се основава това решение, когато компетентният национален орган поддържа пред тази юрисдикция, че по съображения, свързани с държавната сигурност, такова разкриване е недопустимо.

41 В това отношение най-напред следва да се отбележи, че в случая е безспорно, че компетентният в областта национален орган — Secretary of State, не е информирал точно и изчерпателно ZZ за съображенията, на които се основава разглежданото по главното производство решение за отказ за влизане, прието на основание член 27 от Директива 2004/38. В рамките на производството пред SIAC — което съгласно установената с правната уредба на Обединеното кралство система трябва да гарантира съдебния контрол на тези решения — Secretary of State се позовава на поверителността на доказателствата, на които основава възражението си срещу жалбата на ZZ.

42 Съгласно член 4, параграф 1 от Процедурния правилник на SIAC последната е длъжна да се увери, че информацията не е разкрита по начин, който противоречи на държавната сигурност. Освен това съгласно член 10, параграф 3 във връзка с член 37, параграф 2 от посочения правилник тази юрисдикция определя специален адвокат, който да представлява интересите на жалбоподателя, когато Secretary of State поиска от посочената юрисдикция поверително третиране на представените в рамките на производството по обжалване доказателства. Съгласно член 35 от посочения правилник специалният адвокат представя становища по време на съдебните заседания, от които е изключен жалбоподателят, представя доказателства, провежда кръстосан разпит на свидетели и представя писмени становища пред SIAC.

43 По силата на член 37, параграф 3 от Процедурния правилник на SIAC Secretary of State е длъжен да информира и да изпрати на SIAC и на специалния адвокат копие от поверителните доказателства, както и декларация, посочваща причините, поради които се противопоставя на разкриването им. Освен това съгласно член 37, параграф 4 Secretary of State трябва да представи описание на поверителните доказателства, съставено във форма, в която да може да се връчи на жалбоподателя, ако и доколкото е възможно това да се направи, без да се разкрива информация по начин, който противоречи на обществения интерес. Съгласно член 38 от същия регламент възражението на Secretary of State срещу разкриването пред жалбоподателя на посочените доказателства трябва да бъде разгледано от SIAC, като в рамките на това разглеждане Secretary of State и специалният адвокат имат възможност да представят становища.

44 По силата на член 36 от Процедурния правилник на SIAC, след като бъде уведомен за доказателствата, срещу чието разкриване Secretary of State предявява възражение, специалният адвокат не може да обсъжда с жалбоподателя въпроси, свързани с процедурата. Той обаче може да поиска от SIAC разрешение за такова обсъждане.

45 Запиващата юрисдикция сезира Съда с преюдициалния въпрос именно в светлината на тази национална процедура.

46 По отношение на съдържанието и мотивите на решение, прието на основание член 27 от тази директива, като разглежданото по главното производство решение за отказ за влизане, член 30, параграф 1 от Директива 2004/38 предвижда, че заинтересованото лице трябва да бъде уведомено писмено за това решение по начин, който му позволява да се запознае с неговото съдържание и последици. Освен това параграф 2 от същия член 30 предвижда, че заинтересованите лица се уведомяват точно и изчерпателно за съображенията, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, на които се основава приетото решение, освен ако това не противоречи на интересите на държавната сигурност.

47 Член 31 от посочената директива задължава държавите членки да предвидят във вътрешния си правен ред необходимите мерки, за да предоставят на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства достъп до процедури за обжалване по съдебен, а когато е целесъобразно, и по административен ред на решения, ограничаващи правото им на свободно движение и на свободно пребиваване в държавите членки на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве (вж. в този смисъл Решение от 4 октомври 2012 г. по дело Бянков, C-249/11, точка 53). Съгласно параграф 3 от същия член процедурите за правна защита дават възможност да се разгледа законосъобразността на решението, както и да се проверят фактите и обстоятелствата, на които се основава предложената мярка.

48 За да може заинтересованото лице да се ползва надлежно от така установените от държавите членки способи за правна защита, компетентният национален орган е длъжен да го информира в рамките на административното производство точно и изчерпателно за съображенията, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, на които се основава съответното решение, нещо, което е въздигнато в принцип от член 30, параграф 2 от Директива 2004/38.

49 Член 30, параграф 2 от Директива 2004/38 допуска държавите членки да ограничат предоставената на заинтересованото лице информация по съображения, свързани с държавната сигурност, само по изключение. Като изключение от посоченото в предходната точка правило тази разпоредба трябва да се тълкува стриктно, без обаче да се лишава от полезния си ефект.

50 Именно в този контекст следва да се определи дали и до каква степен член 30, параграф 2 и член 31 от Директива 2004/38, чиито разпоредби трябва да се тълкуват в съответствие с изискванията по член 47 от Хартата, позволяват да не се разкрият точно и изчерпателно съображенията за приемането на решение на основание член 27 от същата тази директива.

51 В това отношение е важно да се подчертае, че това конформно тълкуване трябва да държи сметка за значението на основното право, гарантирано от член 47 от Хартата, така както произтича от системата, установена от директивата като цяло. По-специално следва да се отчете, че въпреки че член 52, параграф 1 от Хартата признава възможността да се ограничи упражняването на признатите от нея права и свободи, тази разпоредба все пак изисква всяко ограничаване да зачита основното съдържание на съответното основно право и освен това ограничения могат да се налагат само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес, като се спазва принципът на пропорционалност.

52 Следователно тълкуването на член 30, параграф 2 и на член 31 от Директива 2004/38, разгледани в светлината на член 47 от Хартата, не може да води до неспазване на равнището на защита, гарантирано по описания в предходната точка начин.

53 Съгласно постоянната практика на Съда ефективността на съдебния контрол, гарантиран в член 47 от Хартата, изисква заинтересованото лице да може да се запознае с мотивите за взетото по отношение на него решение посредством прочита на самото решение или чрез изпращането на мотивите му по искане на това лице, без да се засяга правомощието на компетентния съд да изиска изпращането им от съответния орган (Решение от 17 март 2011 г. по дело Peñarroja Fa, C-372/09 и C-373/09, Сборник, стр. I-1785, точка 63 и Решение от 17 ноември 2011 г. по дело Гайдаров, C-430/10, Сборник, стр. I-11637, точка 41), за може то да защити правата си при възможно най-добрите условия и да реши, разполагайки с цялата необходима информация, дали е необходимо да сезира компетентния съд, както и за да се предостави на този съд пълна възможност за упражняване на контрол за законосъобразността на разглежданото национално решение (вж. в този смисъл Решение от 15 октомври 1987 г. по дело Heylens и др., 222/86, Recueil, стр. 4097, точка 15 и Решение от 3 септември 2008 г. по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия, C-402/05 P и C-415/05 P, Сборник, стр. I-6351, точка 337).

54 Разбира се, както в рамките на административно, така и на съдебно производство може да са окаже необходимо заинтересованото лице да не получи определена информация именно по императивни съображения, свързани с държавната сигурност (вж. в този смисъл Решение по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия, посочено по-горе, точка 342).

55 Що се отнася до съдебното производство, следва да се припомни, че Съдът вече е постановявал, че с оглед на принципа на състезателност, който е част от предвиденото в член 47 от Хартата правото на защита, страните в процеса трябва да могат да се запознаят с всички доказателства и становища, които са представени пред съда, за да повлияят на решението му, и да ги обсъдят (Решение от 14 февруари 2008 г. по дело Varec, C-450/06, Сборник, стр. I-581, точка 45, Решение от 2 декември 2009 г. по дело Комисия/Ирландия и др., C-89/08 P, Сборник, стр. I-11245, точка 52 и Решение от 21 февруари 2013 г. по дело Banif Plus Bank, C-472/11, точка 30; що се отнася до член 6, параграф 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., вж. също Решение на ЕСПЧ от 23 юни 1993 г. по дело Ruiz-Mateos срещу Испания, série A, № 262, § 63).

56 Би било нарушение на основното право на ефективен съдебен процес, ако съдебното решение се основава върху факти и документи, с които самите страни или само една от тях не са се запознали и по които не са могли да вземат отношение (Решение по дело Комисия/Ирландия и др., посочено по-горе, точка 52 и цитираната съдебна практика).

57 Ако обаче в изключителни случаи един национален орган се противопостави на това на заинтересованото лице да бъдат разкрити точно и изчерпателно съображенията, на които се основава решение, прието на основание член 27 от Директива 2004/38, като се позове на съображения, свързани с държавната сигурност, компетентният съд на съответната държава членка трябва да притежава и да приложи механизми и процесуалноправни норми, позволяващи да бъдат съвместени, от една страна, оправданият стремеж за гарантиране на държавната сигурност, що се отнася до естеството и източниците на сведенията, които са били взети предвид за приемането на такова решение, и от друга страна, необходимостта на частноправния субект да бъде предоставена възможност да се ползва в достатъчна степен от процесуалните си права, като правото да бъде изслушан, както и принципа на състезателност (вж. по аналогия Решение по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия, посочено по-горе, точка 344).

58 За тази цел държавите членки са длъжни да предвидят, от една страна, ефективен съдебен контрол както относно наличието и основателността на съображенията, свързани с държавната сигурност, на които се позовава националният орган, така и относно законосъобразността на решене, прието на основание член 27 от Директива 2004/38, и от друга страна, механизми и правила за този контрол както посочените в предходната точка.

59 В рамките на съдебния контрол за законосъобразност на решение, прието на основание член 27 от Директива 2004/38, предвиден в член 31 от същата тази директива, държавите членки трябва да предвидят правила, които позволяват на съда, натоварен с контрола за законосъобразност на посоченото решение, да се запознае както с всички съображения, така и с доказателствата, въз основа на които е прието същото това решене.

60 Що се отнася до изискванията, на които трябва да отговаря съдебният контрол за наличието и основателността на съображенията, свързани със сигурността на съответната държава членка, на които се позовава националният орган, съдът трябва да провери дали тази съображения се противопоставят на точното и изчерпателно разкриване на съображенията, на които се основава разглежданото решение, както и на свързаните с него доказателства.

61 Така, в съответствие с националните процесуалноправни разпоредби компетентният национален орган трябва да докаже, че точното и изчерпателно информиране на заинтересованото лице за съображенията, на които се основава решение, прието на основание член 27 от Директива 2004/38, както и на свързаните с това решение доказателства, действително би засегнало сигурността на държавата (вж. по аналогия Решение от 15 декември 2009 г. по дело Комисия/Финландия, C-284/05, Сборник, стр. I-11705, точки 47 и 49). От това следва, че не съществува презумпция за наличието и за основателността на съображенията, на които се позовава националният орган.

62 В това отношение компетентният национален съд трябва да анализира самостоятелно всички правни и фактически обстоятелства, на които се позовава компетентният национален орган, и да прецени в съответствие с националните процесуалноправни норми дали сигурността на държавата позволява разкриването им.

63 Ако посоченият съд стигне до извода, че сигурността на държавата позволява заинтересованото лице да бъде информирано точно и изчерпателно за съображенията, на които се основава решение за отказ за влизане, прието на основание член 27 от Директива 2004/38, той дава възможност на компетентния национален орган да информира заинтересованото лице за неразкритите съображения и доказателства. Ако този орган не разреши разкриването им, съдът извършва анализ на законосъобразността на решението единствено въз основа на разкритите съображения и доказателства.

64 Ако обаче се окаже, че сигурността на държавата действително не позволява заинтересованото лице да бъде информирано за посочените съображения, съдебният контрол за законосъобразност на прието на основание член 27 от Директива 2004/38 решение, така както е предвиден в член 31, параграф 1 от нея, трябва предвид посоченото в точки 51, 52 и 57 от настоящото решение да се извърши в рамките на производство, което търси подходящ баланс между изискванията, произтичащи от държавната сигурност, и изискванията за право на ефективна съдебна защита, като същевременно свежда до строго необходимото евентуалната намеса върху упражняването на това право.

65 В това отношение, от една страна, предвид необходимостта от спазване на член 47 от Хартата, посоченото производство трябва да гарантира във възможно най-голяма степен спазването на принципа на състезателност, за да се позволи на заинтересованото лице да оспори съображенията, на които се основава съответното решение, както и да представи становището си относно свързаните с това решение доказателства и по този начин да изложи надлежно основанията в своя защита. Във всички случаи е важно заинтересованото лице да бъде информирано по същество за мотивите, на които са основава решение за отказ за влизане, прието на основание член 27 от Директива 2004/38, тъй като, както е предвидено в член 31 от тази директива, необходимостта да се защити държавната сигурност, не може да лиши заинтересованото лице от правото му да бъде изслушано и така да направи неефективно правото му на обжалване.

66 От друга страна, постигането на баланс между правото на ефективна съдебна защита и необходимостта да се гарантира сигурността на съответната държава членка, на което се основава посоченият в предходната точка извод, не може да се извърши по същия начин по отношение на доказателствата, на които се основават съображенията, изтъкнати пред компетентния национален съд. Всъщност в някои случаи разкриването на тези доказателства може да засегне пряко и конкретно държавната сигурност, тъй като с него може да се застраши животът, здравето или свободата на хората или да се разкрият специалните методи на разследване, прилагани от националните органи, и така да се затрудни сериозно, и дори да се осуети, изпълнението на задачите на тези органи в бъдеще.

67 В този контекст компетентният национален съд трябва да прецени дали и до каква степен ограниченията на правото на защита на жалбоподателя, произтичащи по-специално от неразкриването на доказателствата и на точните и изчерпателни съображения, на които се основава решение, прието на основание на посочения член 27, могат да окажат влияние върху доказателствената сила на поверителните доказателства.

68 При тези обстоятелства компетентният национален съд трябва, от една страна, да следи заинтересованото лице да бъде информирано по същество за мотивите, на които се основава съответното решение, по такъв начин че да се отчете надлежно необходимата степен на поверителност на доказателствата, и от друга страна, да изведе въз основа на националното право последиците от евентуалното неспазване на това задължение за информиране.

69 Предвид всички гореизложени съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 30, параграф 2 и член 31 от Директива 2004/38, разгледани в светлината член 47 от Хартата, трябва да се тълкуват в смисъл, че изискват компетентният национален съд да следи за това неразкриването на заинтересованото лице от компетентния национален орган на точните и изчерпателни съображения, на които се основава решение, прието на основание член 27 от посочената директива, както и на свързаните с това решение доказателства да се сведе до строго необходимото и за това заинтересованото лице във всички случаи да бъде информирано по същество за мотивите, по такъв начин че да се отчете надлежно необходимата степен на поверителност на доказателствата.

По съдебните разноски

70 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Член 30, параграф 2 и член 31 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, разгледани в светлината на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкуват в смисъл, че изискват компетентният национален съд да следи за това неразкриването на заинтересованото лице от компетентния национален орган на точните и изчерпателни съображения, на които се основава решение, прието на основание член 27 от посочената директива, както и на свързаните с това решение доказателства да се сведе до строго необходимото и за това заинтересованото лице във всички случаи да бъде информирано по същество за мотивите, по такъв начин че да се отчете надлежно необходимата степен на поверителност на доказателствата.

Подписи