



De essentie van de gronden van een besluit waarbij de toegang tot het grondgebied van een lidstaat wordt geweigerd, moet aan de betrokkene worden meegedeeld

Voor zover strikt noodzakelijk, kan een lidstaat evenwel weigeren aan de betrokkene de redenen mee te delen waarvan bekendmaking de staatsveiligheid zou schaden

Onderdanen van een lidstaat mogen het grondgebied van een andere lidstaat binnenkomen en daar, onder bepaalde voorwaarden, verblijven. Niettemin kan een lidstaat hun dit recht weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

In het Verenigd Koninkrijk kunnen administratieve besluiten waarbij de toegang tot het nationale grondgebied wordt geweigerd en die zijn vastgesteld op basis van informatie waarvan bekendmaking de nationale veiligheid zou kunnen schaden, worden aangevochten bij de Special Immigration Appeals Commission (speciale commissie van beroep in immigratiezaken, „SIAC”). In het kader van de procedure voor de SIAC hebben degene die een dergelijk besluit betwist, en zijn persoonlijke raadslieden geen toegang tot de informatie waarop het besluit was gebaseerd wanneer bekendmaking ervan in strijd zou zijn met het algemeen belang. In dat geval wordt er echter een speciale advocaat, die wel toegang heeft tot die informatie, aangewezen om de belangen van de betrokkene voor de SIAC te behartigen. Niettemin mag de speciale advocaat vanaf het tijdstip waarop hij in kennis is gesteld van de gegevens ten aanzien waarvan de Secretary of State, de ter zake bevoegde Britse autoriteit, bezwaar heeft tegen bekendmaking, met de betrokkene niet communiceren over kwesties die verband houden met de procedure. Hij kan de SIAC evenwel verzoeken om instructies waarbij een dergelijke communicatie wordt toegestaan.

ZZ bezit de dubbele, Franse en Algerijnse, nationaliteit. Hij is sinds 1990 gehuwd met een Brits onderdaan, met wie hij acht kinderen heeft. Tussen 1990 en 2005 verbleef ZZ legaal in het Verenigd Koninkrijk. Nadat ZZ in augustus 2005 het Verenigd Koninkrijk had verlaten, heeft de Secretary of State zijn verblijfsrecht echter ingetrokken op grond dat zijn aanwezigheid het openbaar belang schaadde. In september 2006 heeft ZZ zich naar het Verenigd Koninkrijk begeven, waar door genoemde autoriteit een besluit tot weigering van toegang werd genomen.

ZZ heeft bij de SIAC beroep ingesteld tegen het besluit tot weigering van toegang. In het kader van deze procedure heeft hij zich met zijn twee speciale advocaten uitsluitend over het openbare bewijsmateriaal kunnen onderhouden.

De SIAC heeft het beroep verworpen en een zogenoemd „vertrouwelijk” vonnis, met een volledige motivering, gewezen en een zogenoemd „openbaar” vonnis, met een beknopte motivering. Alleen dit laatste vonnis is aan ZZ meegedeeld. Blijkens het zogenoemde „openbare vonnis” is de SIAC er – om in het „vertrouwelijke vonnis” uiteengezette redenen – van overtuigd dat ZZ in 1995 en 1996 betrokken was bij activiteiten van het netwerk van de Groupe islamique armé (GIA) en bij terroristische activiteiten.

ZZ is tegen dit vonnis opgekomen bij de Court of Appeal (England & Wales) (appelrechter, Verenigd Koninkrijk), die het Hof van Justitie vraagt in hoeverre de SIAC verplicht is om de redenen van openbare veiligheid die ten grondslag liggen aan het besluit tot weigering van toegang, aan de betrokkene bekend te maken.

In zijn arrest van heden brengt het Hof om te beginnen in herinnering dat een besluit tot weigering van toegang volgens richtlijn 2004/38¹ aan de betrokkene schriftelijk ter kennis moet worden gebracht en op zodanige wijze dat deze in staat is de inhoud en de gevolgen ervan te begrijpen. Voorts moeten de redenen van openbare orde of openbare veiligheid die ten grondslag liggen aan een dergelijk besluit, de betrokkene nauwkeurig en volledig ter kennis worden gebracht, tenzij redenen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten.

In deze context preciseert het Hof dat de lidstaten moeten voorzien in een doeltreffende rechterlijke toetsing zowel van de gegrondheid van het besluit tot weigering van toegang als van redenen betreffende de staatsveiligheid die zijn aangevoerd voor de weigering om de aan dat besluit ten grondslag liggende redenen aan de betrokkene mee te delen. Enerzijds moet dus de rechter die belast is met de wettigheidstoetsing van het besluit tot weigering van toegang, kennis kunnen nemen van alle redenen en al het bewijsmateriaal waarop dat besluit is gebaseerd. Anderzijds moet een rechter worden belast met de toetsing of de redenen die verband houden met de staatsveiligheid, zich tegen bekendmaking van deze redenen en dit bewijsmateriaal verzetten.

In dit verband beklemtoont het Hof dat de bevoegde nationale autoriteit dient te bewijzen dat de staatsveiligheid daadwerkelijk zou worden geschaad indien de redenen nauwkeurig en volledig aan de betrokkene zouden worden meegedeeld. Bijgevolg **geldt er geen vermoeden ten gunste van het bestaan en de gegrondheid van de door een nationale autoriteit aangevoerde gronden om bekendmaking van deze redenen te weigeren.**

Komt de rechter in die omstandigheden tot de slotsom dat de staatsveiligheid zich er niet tegen verzet dat de redenen die aan een besluit tot weigering van toegang ten grondslag liggen, nauwkeurig en volledig aan de betrokkene worden meegedeeld, dan geeft hij de bevoegde nationale autoriteit de mogelijkheid de ontbrekende redenen en het ontbrekende bewijsmateriaal aan de betrokkene mee te delen. **Indien deze autoriteit evenwel geen toestemming voor mededeling daarvan geeft, onderzoekt de rechter de wettigheid van een dergelijk besluit uitsluitend op basis van de redenen en bewijzen die wel zijn meegedeeld.**

Blijkt daarentegen dat de staatsveiligheid zich er inderdaad tegen verzet dat die redenen aan de betrokkene worden meegedeeld, dan moet de rechterlijke toetsing van de wettigheid van het besluit tot weigering van toegang worden verricht in het kader van een procedure waarin de uit de staatsveiligheid voortvloeiende vereisten op passende wijze worden afgewogen tegen de vereisten van het recht op doeltreffende rechterlijke bescherming, **waarbij de eventuele inmenging in de uitoefening van dat recht tot het strikte minimum moet worden beperkt.**

Die procedure moet zoveel mogelijk het beginsel van hoor en wederhoor waarborgen, zodat de belanghebbende de redenen die ten grondslag liggen aan het betrokken besluit, kan betwisten en opmerkingen kan maken over daarop betrekking hebbend bewijsmateriaal en bijgevolg zinvol zijn verweermiddelen kan aanvoeren. In het bijzonder **dient de essentie van de redenen die ten grondslag liggen aan een besluit tot weigering van toegang, aan de betrokkene worden meegedeeld, omdat de noodzakelijke bescherming van de staatsveiligheid niet tot gevolg mag hebben dat hem zijn recht om te worden gehoord wordt ontnomen en dat, bijgevolg, zijn recht op een voorziening in rechte ondoeltreffend wordt.**

Het Hof stelt tevens vast dat de afweging van het recht op doeltreffende rechterlijke bescherming tegen de noodzaak om de bescherming van de veiligheid van de betrokken lidstaat te verzekeren, **niet op dezelfde wijze geldt voor het bewijsmateriaal** dat de basis vormt voor de aan de bevoegde nationale rechter voorgelegde redenen. In bepaalde gevallen kan de bekendmaking van dat bewijsmateriaal immers op rechtstreekse en bijzondere wijze de staatsveiligheid schaden, doordat die bekendmaking het leven, de gezondheid of de vrijheid van personen in gevaar kan brengen of specifieke door de nationale veiligheidsautoriteiten gehanteerde onderzoeksmethoden

¹ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, met rectificatie PB L 229, blz. 35).

kan onthullen en er aldus ernstig afbreuk aan kan doen, of zelfs kan beletten, dat die autoriteiten ook in de toekomst hun taken vervullen.

Ten slotte preciseert het Hof dat het aan de rechter van het Verenigd Koninkrijk staat om, enerzijds, erop toe te zien dat de essentie van de redenen die ten grondslag liggen aan het betrokken besluit, aan de belanghebbende op zodanige wijze wordt meegedeeld dat naar behoren rekening wordt gehouden met de noodzakelijke vertrouwelijkheid van het bewijsmateriaal, en om, anderzijds, krachtens het nationale recht de consequenties te trekken uit een eventuele schending van die mededelingsplicht.

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170