Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 12. září 2012 [1]

Věc C-300/11

ZZ
proti
Secretary of State for the Home Department

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Spojené království)]

„Směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států — Rozhodnutí zakázat občanu Unie vstup na území členského státu z důvodů veřejné bezpečnosti — Povinnost informovat dotčeného občana o důvodech tohoto rozhodnutí — Zpřístupnění v rozporu s bezpečností státu — Právo na účinnou soudní ochranu“

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 30 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS [2].

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi ZZ a Secretary of State for the Home Department (dále jen „Secretary of State“) ohledně rozhodnutí tohoto orgánu zakázat ZZ z důvodů veřejné bezpečnosti vstup na území Spojeného království Velké Británie a Severního Irska a přijmout proti němu opatření k vyhoštění.

3. Vzhledem k tomu, že Soudnímu dvoru byl předložen návrh, aby rozhodl, do jaké míry může členský stát s odvoláním na požadavky týkající se jeho bezpečnosti odmítnout zpřístupnit občanu Unie důvody veřejné bezpečnosti, jež odůvodňují opatření k vyhoštění přijaté proti němu tímto státem, nastoluje projednávaná věc citlivý problém spravedlivé rovnováhy, jíž je třeba dosáhnout mezi nezbytností, aby členský stát ochránil základní zájmy své bezpečnosti, a zárukou procesních práv přiznaných občanům Unie.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46, a opravy Úř. věst. 2004, L 229, s. 35, a Úř. věst. 2005, L 197, s. 34.

I – Právní rámec

A – *Unijní právo*

4. Článek 27 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38 stanoví:

„1. S výhradou této kapitoly smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.

2. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.

Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.“

5. Článek 28 odst. 2 a 3 této směrnice stanoví:

„2. Hostitelský členský stát nesmí, s výjimkou závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, vydat rozhodnutí o vyhoštění proti občanům Unie nebo jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří mají právo trvalého pobytu na jeho území.

3. Rozhodnutí o vyhoštění nesmí, s výjimkou naléhavých důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti vymezených členskými státy, být vydáno proti občanům Unie, kteří

a) posledních deset let měli pobyt v hostitelském členském státě […]“

6. Článek 30 odst. 1 a 2 zmíněné směrnice stanoví:

„1. Rozhodnutí přijatá podle čl. 27 odst. 1 se dotyčným osobám oznamují písemně a takovým způsobem, aby mohly porozumět jejich obsahu a jejich důsledkům pro svou osobu.

2. Není-li to v rozporu se zájmy bezpečnosti státu, jsou dotyčné osoby přesně a úplně informovány o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž jsou založena rozhodnutí přijatá v jejich případě.“

7. Co se týče procesních záruk, článek 31 směrnice 2004/38 stanoví:

„1. Dotyčné osoby mají v hostitelském členském státě přístup k soudním a případně správním opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí přijatých vůči nim z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

[…]

3. V opravném řízení je umožněno posouzení zákonnosti rozhodnutí, skutečností a okolností, na kterých je založeno. Toto řízení zajišťuje, že rozhodnutí není nepřiměřené, zejména s ohledem na požadavky stanovené v článku 28.

4. Členské státy mohou zakázat dotyčné osobě pobyt na svém území v průběhu opravného řízení, ale nesmějí jí bránit osobně vystoupit na svou obhajobu, kromě případů, kdy by její přítomnost mohla způsobit závažné narušení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo kdy se opravný prostředek nebo soudní přezkum týkají odepření vstupu na území.“

B – *Anglické právo*

1. Vstup a zákaz vstupu na území Spojeného království

8. Nařízení o přistěhovalectví z roku 2006 (Evropský hospodářský prostor) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, dále jen „nařízení o přistěhovalectví“] provádí směrnici 2004/38 do vnitrostátního práva. Podle čl. 11 odst. 1 a 5 nařízení o přistěhovalectví

„1. Státnímu příslušníku [Evropského hospodářského prostoru (EHP)] se povolí vstup na území Spojeného království, předloží-li při příjezdu platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas vydaný některým ze států EHP.

[…]

5. Tento článek se však použije s výhradou čl. 19 [odst.] 1 […]“

9. Článek 19 tohoto nařízení nadepsaný „Zákaz vstupu na území Spojeného království a vyhoštění“ ve svém odstavci 1 stanoví:

„Osoba není oprávněna ke vstupu na území Spojeného království na základě článku 11, je-li zákaz vstupu odůvodněn zájmy veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví podle článku 21.“

10. Článek 25 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Pro účely tohoto oddílu

[…]

se výrazem ‚komise‘ rozumí komise podle zákona z roku 1997 o [zvláštní odvolací komisi pro záležitosti přistěhovalectví (Special Immigration Appeals Commission Act 1997, dále jen ‚zákon o SIAC‘)] […]“

11. Článek 28 nařízení o přistěhovalectví stanoví:

„1. Opravný prostředek proti rozhodnutí EHP může být ke komisi podán v případech, kdy se použije odstavec 2 nebo 4.

[…]

4. Tento odstavec se použije, jestliže Secretary of State osvědčí, že rozhodnutí EHP bylo zcela nebo zčásti přijato na základě informací, které podle jeho názoru nemají být zveřejněny

a) z důvodů týkajících se národní bezpečnosti;

[…]

8. Zákon [o SIAC] se použije na opravné prostředky podané ke komisi podle tohoto nařízení stejně, jako na opravné prostředky podané podle článku 2 zmíněného zákona, uplatní-li se odstavec 2 uvedeného článku (opravný prostředek proti rozhodnutí ve věci přistěhovalectví), s výjimkou bodu i) zmíněného odstavce."

2. Pravidla použitelná na opravný prostředek proti rozhodnutí o zákazu pobytu

12. Podle čl. 1 odst. 3 zákona o SIAC musí mít komise status vyššího obecného soudu.

13. Článek 5 odstavce 1, 3 a 6 tohoto zákona stanoví:

„1. Lord Chancellor může vydat pravidla

[…]

3. Pravidla podle tohoto článku mohou zejména:

a) stanovit, že řízení před komisí může proběhnout, aniž by byly navrhovateli sděleny všechny podrobnosti odůvodnění rozhodnutí, proti němuž byl opravný prostředek podán,

[…]

6. Při vypracovávání pravidel podle tohoto článku vezme Lord Chancellor v úvahu zejména

a) nezbytnost zajistit, aby rozhodnutí, proti nimž byl podán opravný prostředek, byla řádně přezkoumána, a

b) nezbytnost zajistit, aby informace nebyly zpřístupněny způsobem, jenž by byl v rozporu s obecným zájmem."

14. Článek 6 zákona o SIAC upravuje jmenování zvláštních advokátů. V tomto ohledu čl. 6 odst. 1 tohoto zákona stanoví, že Attorney General může určit osobu oprávněnou vystupovat před High Court of Justice (Spojené království) „k zastupování zájmů navrhovatele v jakémkoli řízení před [zvláštní komisí pro opravné prostředky v záležitostech přistěhovalectví (dále jen ‚SIAC")], z něhož jsou navrhovatel i všichni jeho právní zástupci vyloučeni". Článek 6 odst. 4 zmíněného zákona krom toho stanoví, že tato osoba „není odpovědná vůči osobě, jejíž zájmy je zmocněna zastupovat".

15. Jednací řád zvláštní komise pro opravné prostředky ve věcech přistěhovalectví z roku 2003 [Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003, dále jen „jednací řád SIAC"] ve svém čl. 4 odst. 1 a 3 stanoví:

„1. Komise při výkonu své funkce zajistí, aby nebyly zpřístupňovány informace způsobem odporujícím zájmům národní bezpečnosti […]

[…]

3. S výhradou odstavců 1 a 2 musí komise nabýt přesvědčení, že důkazy, jež má k dispozici, jí v projednávané věci umožňují řádně rozhodnout."

16. Článek 10 jednacího řádu SIAC stanoví:

„1. Chce-li Secretary of State podat námitky proti opravnému prostředku, musí komisi předložit

a) prohlášení, v němž jsou uvedeny důkazy, o které opírá své námitky proti opravnému prostředku, a

b) veškeré důkazy ve prospěch navrhovatele, o nichž se dozvěděl.

2. Nemá-li Secretary of State námitky proti zpřístupnění prohlášení navrhovateli nebo jeho zástupci, musí současně s jeho předložením Komisi doručit jeho kopii navrhovateli .

3. Má-li Secretary of State námitky proti zpřístupnění prohlášení navrhovateli nebo jeho zástupci předloženého podle odstavce 1, použijí se články 37 a 38.

[…]“

17. Stran úkolu zvláštního advokáta ustanoveného podle článku 6 zákona o SIAC článek 35 jednacího řádu SIAC uvádí:

„Úkolem zvláštního advokáta je zastupovat zájmy navrhovatele

a) tím, že komisi předkládá vyjádření na všech jednáních, z nichž je vyloučen navrhovatel a jeho zástupci;

b) tím, že předkládá důkazy a provádí kontradiktorní výslech svědků na těchto jednáních, a

c) tím, že komisi předkládá písemná vyjádření.“

18. Co se týče komunikace mezi navrhovatelem a zvláštním advokátem, článek 36 jednacího řádu SIAC stanoví:

„1. Zvláštní advokát může komunikovat s navrhovatelem nebo jeho zástupcem kdykoli před tím, než mu Secretary of State oznámí skutečnosti, proti jejichž zpřístupnění navrhovateli má námitky.

2) Poté, co Secretary of State oznámí zvláštnímu advokátu skutečnosti zmíněné v odstavci 1, nesmí zvláštní advokát s nikým komunikovat ohledně otázek souvisejících s řízením, kromě případů podle odstavce 3 nebo odst. 6 písm. b) anebo podle pokynu komise vydaného na základě žádosti podané podle odstavce 4.

3) Zvláštní advokát může bez pokynů komise komunikovat ohledně řízení

a) s komisí;

b) se Secretary of State nebo kýmkoli, kdo jedná jeho jménem;

c) s příslušným soudcem nebo kýmkoli, kdo jedná jeho jménem;

d) s kýmkoli jiným, s výjimkou navrhovatele nebo jeho zástupce, s nimiž je nutno komunikovat ze správních důvodů ohledně otázek, které nesouvisí s podstatou řízení.

4. Zvláštní advokát si může od komise vyžádat pokyny zmocňující jej ke komunikaci s navrhovatelem nebo jeho zástupcem, nebo s jakoukoli jinou osobou.

5. Vyžádá-li si advokát pokyny podle odstavce 4,

a) musí komise o této žádosti uvědomit Secretary of State a

b) Secretary of State musí ve lhůtě stanovené komisí předložit komisi veškeré námitky proti navrhované komunikaci nebo formě, jež je pro tuto komunikaci navrhována, a doručit je zvláštnímu advokátovi.

6) Odstavec 2 navrhovateli nezakazuje komunikovat se zvláštním advokátem poté, co mu Secretary of State oznámil skutečnosti zmíněné v odstavci 1, avšak

a) navrhovatel smí se zvláštním advokátem komunikovat pouze písemně a prostřednictvím právního zástupce a

b) zvláštní advokát smí na komunikaci odpovědět pouze v souladu s pokyny komise; nebyly-li takovéto pokyny vydány, smí nicméně právnímu zástupci navrhovatele zaslat písemné potvrzení o doručení."

19. Článek 37 jednacího řádu SIAC podává definici výrazu „důvěrné skutečnosti" a v tomto ohledu stanoví:

„1. Pro účely tohoto článku se výrazem ‚důvěrné skutečnosti' rozumí:

a) skutečnosti, jichž se hodlá Secretary of State dovolávat v jakémkoli řízení před komisí;

b) skutečnosti, které poškozují jeho argumenty nebo prospívají navrhovateli, anebo

c) informace, které musí předložit podle pokynu vydaného na základě čl. 10A odst. 7,

a proti jejichž zpřístupnění navrhovateli nebo jeho zástupci má námitky.

2) Secretary of State se nemůže dovolávat důvěrných skutečností, nebyl-li ustanoven zvláštní advokát pro zastupování zájmů navrhovatele.

3) Je-li Secretary of State podle čl. 10 odst. 2 nebo čl. 10A odst. 8 povinen oznámit navrhovateli důvěrné skutečnosti nebo svůj záměr dovolávat se těchto skutečností a byl-li ustanoven zvláštní advokát, musí Secretary of State předložit komisi a doručit zvláštnímu advokátovi

a) kopii sdělení důvěrných skutečností, pokud tak již neučinil;

b) prohlášení, v němž se uvádějí důvody, pro které má námitky proti jejich zpřístupnění, a

c) popis skutečností formou, v níž může být doručen navrhovateli, jestliže to lze učinit a v rozsahu, v němž to lze učinit bez zpřístupnění informací způsobem odporujícím veřejnému zájmu.

4) Secretary of State musí současně s jeho předložením doručit navrhovateli veškeré popisy předložené v souladu s odst. 3 písm. c).

4A) Oznámí-li Secretary of State zvláštnímu advokátovi důvěrné skutečnosti, v nichž vynechal důvěrné údaje z jiných důvodů než těch, které se týkají služebního tajemství,

a) musí tyto skutečnosti předložit komisi bez vynechání důvěrných údajů s vysvětlením důvodů změn a

b) komise musí vydat Secretary of State pokyn ohledně bodů, jež mohou být vynechány.

5) Secretary of State může se souhlasem komise nebo se svolením zvláštního advokáta kdykoli pozměnit nebo doplnit dokumenty předložené podle tohoto článku."

20. Co se týče přezkumu námitek Secretary of State, článek 38 jednacího řádu SIAC stanoví:

„1. Vznese-li Secretary of State námitku podle čl. 36 odst. 5 písm. b) nebo článku 37, musí komise v souladu s tímto článkem rozhodnout, zda této námitce vyhoví, anebo ji zamítne.

2. Komise musí nařídit jednání, aby Secretary of State a zvláštnímu advokátovi umožnila přednes ústních vyjádření […]

[…]

5. Jednání na základě tohoto článku se konají v nepřítomnosti navrhovatele a jeho zástupce.

6. Komise může námitce Secretary of State vyhovět, nebo ji zamítnout.

7. Komise musí námitce předložené Secretary of State podle článku 37 vyhovět, má-li za to že by zpřístupnění dotčených údajů odporovalo obecnému zájmu.

8. Vyhoví-li komise námitce, již předložil Secretary of State podle článku 37, musí:

a) zkoumat, zda je třeba Secretary of State nařídit, aby navrhovateli doručil shrnutí důvěrných skutečnost, a

b) schválit shrnutí tohoto druhu, aby se zajistilo, že nebude obsahovat žádnou informaci ani jiné skutečnosti, jejichž zpřístupnění by odporovalo obecnému zájmu.

9. Zamítne-li komise námitku, již předložil Secretary of State podle článku 37, nebo Secretary of State nařídí, aby navrhovateli doručil shrnutí důvěrných skutečností,

a) Secretary of State není povinen sdělit tyto údaje nebo doručit toto shrnutí, avšak

b) pokud tak neučiní, může komise na jednání, na němž jsou Secretary of State a zvláštní advokát oprávněni předložit vyjádření,

   i) v případě, že se domnívá, že by tyto či jiné údaje obsažené ve shrnutí mohly poškodit argumentaci Secretary of State nebo prospět navrhovateli, nařídit Secretary of State, aby se takovýchto údajů nedovolával ve svých argumentech nebo učinil ústupky či přijal jiná opatření v souladu s pokyny komise, anebo

   ii) ve všech ostatních případech nařídit Secretary of State, aby se v řízení nedovolával dotčených údajů, (popřípadě) jiných údajů, jež mají být shrnuty.“

21. Co se týče neveřejných jednání, článek 43 jednacího řádu SIAC stanoví:

„1. Má-li komise za to, že je třeba vyloučit navrhovatele a jeho zástupce z účasti na jednání nebo části jednání, aby se zajistilo, že nebudou zpřístupněny informace způsobem odporujícím obecnému zájmu, je povinna:

a) nařídit vyloučení a

b) provést jednání nebo jeho část jakožto neveřejné, z něhož je vyloučen navrhovatel a jeho zástupce.

[…]“

22. Článek 47 jednacího řádu SIAC stanoví ohledně rozhodnutí, které je povinna přijmout komise:

„1. Tento článek se použije při rozhodování komise v jakémkoli řízení.

2. Komise musí písemně zaznamenat své rozhodnutí, jakož i jeho odůvodnění.

3. Komise musí v přiměřené lhůtě doručit účastníkům řízení dokument obsahující její rozhodnutí, jakož i jeho odůvodnění, lze-li to provést bez zpřístupnění informací způsobem odporujícím obecnému zájmu.

4. Neobsahuje-li dokument podle odstavce 3 celé odůvodnění rozhodnutí komise, je komise povinna doručit Secretary of State a zvláštnímu advokátovi zvláštní dokument obsahující jeho vynechanou část.

5. Doručí-li komise zvláštní dokument podle odstavce 4, může zvláštní advokát komisi požádat, aby tento dokument, jakož i dokument podle odstavce 3 pozměnila na základě skutečnosti, že zvláštní dokument obsahuje údaje, jejichž zpřístupnění by neodporovalo obecnému zájmu.

6. Zvláštní advokát doručí Secretary of State kopii žádosti podle odstavce 5.

7. Komise poskytne zvláštnímu advokátovi a Secretary of State možnost předložit vyjádření a o žádosti může rozhodnout na jednání nebo bez jednání.“

II – Spor v původním řízení a předběžná otázka

23. ZZ má zároveň francouzskou a alžírskou státní příslušnost. V roce roku 1990 uzavřel sňatek se státní příslušnicí Spojeného království, s níž má osm dětí ve věku od 9 do 20 let. Od roku 1990 do roku 2005 ZZ oprávněně pobýval ve Spojeném království.

24. Dne 19. srpna 2005 opustil ZZ Spojené království a vycestoval do Alžírska. Dne 26. srpna 2005 bylo ZZ sděleno, že se Secretary of State rozhodl zrušit jeho právo pobytu a zakázat mu vstup na území Spojeného království z toho důvodu, že by jeho přítomnost odporovala obecnému zájmu. V témže dopise bylo taktéž zmíněno, že zákaz pobytu ZZ ve Spojeném království byl odůvodněn důvody národní bezpečnosti.

25. Dne 18. září 2006 přicestoval ZZ do Spojeného království. Dne 19. září 2006 rozhodl Secretary of State na základě čl. 19 odst. 1 nařízení o přistěhovalectví odepřít ZZ vstup na území Spojeného království, a z důvodů veřejné bezpečnosti jej vyhostit. Téhož dne byl ZZ poslán zpět do Alžírska. V současné době se zdržuje ve Francii.

26. Dne 9. října 2006 podal ZZ podal opravný prostředek proti rozhodnutí ze dne 19. září 2006, který byl SIAC dne 30. července 2008 zamítnut z toho důvodu, že rozhodnutí o odepření vstupu bylo odůvodněno naléhavými důvody veřejné bezpečnosti. V řízení před SIAC byl ZZ zastoupen dvěma advokáty, solicitor a barrister, které si zvolil.

27. V souladu s pravidly SIAC byli ustanoveni dva zvláštní advokáti k zastupování zájmů ZZ. Tito advokáti s ním jednali na základě „veřejných důkazů“.

28. Následně byly těmto zvláštním advokátům, jimž bylo zakázáno vyžádat si od ZZ nebo jeho advokátů nové pokyny nebo jim informace poskytovat bez svolení SIAC, sděleny další informace, z nichž vycházelo sporné rozhodnutí, tj. informace, které byly označeny za „důvěrné důkazy“. S výhradou těchto omezení zvláštní advokáti i nadále zastupovali zájmy ZZ před SIAC, co se týče „důvěrných důkazů“.

29. Pro účely přezkumu námitek Secretary of State proti zpřístupnění určitých důkazů navrhovateli provedla SIAC neveřejné jednání v nepřítomnosti ZZ a jeho advokátů, avšak za účasti jeho zvláštních advokátů. SIAC v konečném důsledku určila, do jaké míry by zpřístupnění „důvěrných důkazů“, jichž se dovolával Secretary of State, ZZ odporovalo obecnému zájmu.

30. Následně se konalo zčásti veřejné a zčásti neveřejné jednání o opravném prostředku ZZ. Neveřejná část jednání proběhla v nepřítomnosti ZZ a jeho advokátů, avšak za účasti jeho zvláštních advokátů, kteří předložili jménem ZZ vyjádření.

31. SIAC vydala dva rozsudky, tzn. takzvaný „veřejný“ rozsudek a takzvaný „důvěrný“ rozsudek, který byl doručen pouze Secretary of State a zvláštním advokátům ZZ.

32. Ve svém veřejném rozsudku SIAC mimo jiné konstatovala, že jí bylo sděleno „málo výhrad vůči [ZZ]“, že se tyto výhrady „ve skutečnosti nedotýkaly zásadních otázek“ a že „z důvodů vyložených pouze v důvěrném rozsudku nabyla přesvědčení, že osobní chování ZZ představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen základní zájem společnosti, tj. její veřejná bezpečnost, a že tento zájem má přednost před právem navrhovatele a jeho rodinných příslušníků vést rodinný život ve Spojeném království“.

33. ZZ podal proti tomuto rozsudku odvolání ke Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Spojené království), jenž toto odvolání připustil.

34. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru tuto předběžnou otázku:

„Vyžaduje zásada účinné soudní ochrany stanovená v čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38, vykládaná ve světle čl. 346 odst. 1 písm. a) [SFEU], aby soudní orgán, který posuzuje opravný prostředek proti rozhodnutí o zákazu vstupu občana Unie na území členského státu z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti podle kapitoly VI směrnice 2004/38, zajistil informování dotčeného občana Unie o podstatě důvodů svědčících v jeho neprospěch, bez ohledu na to, že po zvážení všech důkazů svědčících proti občanovi Unie, z nichž vycházely orgány dotčeného členského státu, došly orgány takového členského státu a příslušný vnitrostátní soud k závěru, že by sdělení podstaty důvodů svědčících proti takovému občanovi Unie bylo v rozporu se zájmy bezpečnosti státu?“

III – Moje analýza

A – *Úvodní poznámky*

35. Při analýze situací, jako je ta, o kterou se jedná v rámci projednávané věci, nelze pominout zvláštní povahu trestné činnosti, jako je terorismus, jakož i činnosti, jíž představuje boj proti tomuto společenskému zlu.

36. Terorismus je trestnou činností inspirovanou totalitní ideologií, která popírá zásadu osobní svobody a jejímž cílem je zmocnit se v dané společnosti politické, ekonomické a soudní moci, aby tam zavedla ideologii, z níž vychází.

37. Použití teroru jakožto podvratné techniky představuje nejčastěji používaný prostředek k dosažení zamýšleného cíle cestou destabilizace politických institucí zbavených schopnosti zajišťovat bezpečnost občanů, která je klíčovým prvkem společenské smlouvy. Zároveň má vytvořené klima teroru z tohoto zorného úhlu přimět občana na základě rezignace vyvolané strachem, jenž je důsledkem použitého teroru, k tomu, aby se rozhodl přijmout nadvládu s cílem znovuzískání své bezpečnosti.

38. Jelikož se teror stává sám o sobě cílem, uskutečňuje se tato filozofie teroru v praxi za použití mimořádně násilných a krutých metod, jež jsou o to násilnější a krutější, že se co možná nejotřesnější postup považuje za nejvhodnější prostředek k dosažení sledovaného cíle. Výběr obětí, například dětí, místa spáchání atentátů, jako například školy, nemocnice nebo kostely, anebo způsobu spáchání – izolované činy nebo masové vraždy – tvoří součást této strategie.

39. Vzhledem k tomu, že účinný teror za svou prvořadou podmínku považuje nepředvídatelnost, představuje použití „spících" organizací nebo agentů klasický recept v této oblasti. Podoba útoku, který má mít co nejrozmanitější formy, aby lépe překvapil a terorizoval, vychází z téže logiky.

40. Ničivý účinek spáchaných činů vyžaduje, aby orgány veřejné moci vyvinuly veškeré představitelné prostředky prevence. Preventční činnost mimořádně znesnadňují znaky, které jsem příkladmo uvedl, jež vyžadují použití nejvyspělejších prostředků nabízených nejmodernějšími vyšetřovacími technikami, aniž se však zanedbávají techniky klasičtější. Ochrana prostředků a zdrojů informací je absolutní prioritou. Výsledek musí umožnit vyhodnocení stupně potenciální hrozby, jíž je třeba čelit preventivním opatřením, které je přizpůsobeno zjištěnému riziku.

41. Tento postup vyžaduje co možná největší pružnost v přístupu vyplývající z mnohotvárné povahy konkrétní reality. Podmínky hrozby a boje vedeného proti ní totiž mohou mít v závislosti na místě a času různou podobu, přičemž reálnost a intenzita rizika může kolísat v rytmu změn světových geopolitických podmínek.

42. Široké škále podob rizika musí tudíž odpovídat stejná škála reakcí, jež je třeba uplatňovat při dodržení záruk právního státu, jenž je však ohrožován teroristickou činností.

43. V demokratické společnosti je využívání záruk právního státu i těmi, kdo proti němu brojí, zcela nezbytné pro zajištění naprosté přednosti demokratických hodnot, nemůže však vést prakticky k sebevraždě samotné demokracie.

44. V každém jednotlivém případě je tudíž v závislosti na závažnosti zjištěné hrozby na stupni omezující povahy přijatého preventivního opatření „vyvážit" míru omezení uplatňování právního pravidla a závažnost nebezpečí, které pro něj představuje terorismus.

45. Uvěznění určité osoby není srovnatelné s omezením její komunikace s tou či onou osobou ohledně jejích vztahů nebo zamezením užívání jejích finančních prostředků, jež nejsou nezbytné pro důstojnou životní úroveň.

46. Úkol demokratické společnosti spočívá tudíž v každém případě ve využití prvků tohoto vyvážení jak v hmotněprávní rovině, tak z hlediska procesních norem, což vyžaduje existenci věrohodné interní soudní kontroly, jež je však úměrná skutečnostem zjištěným v každém konkrétním případě.

B – *K předběžné otázce*

47. Vzhledem k údajům obsaženým ve spise, a zejména vzhledem k rozhodnutí Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) ze dne 19. dubna 2011 [3] vycházím z předpokladu, jenž ovšem musí být ještě potvrzen vnitrostátním soudem, že situace ZZ spadá do působnosti čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, tzn. nejsilnější ochrany proti vyhoštění. Připomínám, že podle tohoto ustanovení může být občan Unie, který po dobu posledních deseti let pobýval v hostitelském členském státě, z tohoto státu vyhoštěn pouze z naléhavých důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti.

3 — ZZ v. Secretary of State for the Home Department [2011] EWCA Civ 440 (bod 11), dostupné na této internetové adrese: http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/440.html.

48. Jak rozhodl Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis [4], a jak bylo v poslední době připomenuto v rozsudku Soudního dvora ze dne 22. května 2012, I [5], ze znění čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38, jakož i ze struktury tohoto ustanovení vyplývá, že unijní zákonodárce tím, že v případě uvedeném v čl. 28 odst. 3 této směrnice podmínil jakékoliv vyhoštění existencí „naléhavých důvodů" týkajících se veřejné bezpečnosti, což je pojem výrazně striktnější než pojem „závažné důvody" ve smyslu odstavce 2 tohoto článku, zjevně zamýšlel omezit opatření založená na uvedeném odstavci 3 na „výjimečné okolnosti", jak je uvedeno v bodě 24 odůvodnění uvedené směrnice [6].

49. Soudní dvůr rovněž upřesnil, že pojem „naléhavé důvody týkající se veřejné bezpečnosti" předpokládá nejen existenci zásahu do veřejné bezpečnosti, ale rovněž to, aby takový zásah byl obzvláště závažný, což je vyjádřeno použitím výrazu „naléhavé důvody" [7]. Podle Soudního dvora se musí jednat o zvlášť závažný útok na základní zájem společnosti, který může přímo ohrožovat klid a fyzickou bezpečnost obyvatelstva [8].

50. Soudní dvůr mimoto rozhodl, že vyhoštění musí být založeno na individuálním přezkumu každého jednotlivého případu a může být odůvodněno naléhavými důvody týkajícími se veřejné bezpečnosti ve smyslu čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38 pouze tehdy, pokud je vzhledem k výjimečné závažnosti ohrožení takové opatření nezbytné k ochraně zájmů, k jejichž zajištění směřuje, za předpokladu, že tohoto cíle nelze dosáhnout méně striktními opatřeními, s ohledem na dobu pobytu občana Unie v hostitelském členském státě, a zejména na závažné negativní důsledky, které může mít takové opatření pro občany Unie, kteří jsou v hostitelském členském státě skutečně integrováni [9]. V rámci tohoto posouzení je třeba vzít v úvahu základní práva, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje, a zejména právo na respektování soukromého a rodinného života [10].

51. Na rozdíl od věcí, v nichž byly vydány výše zmíněné rozsudky Tsakouridis a I, se předkládající soud v projednávané věci neobrací na Soudní dvůr s otázkou, jaký význam je třeba přikládat pojmu „veřejná bezpečnost", ani s přáním, aby mu bylo poskytnuto vodítko k vyhodnocení přiměřenosti opatření přijatého Secretary of State. Podle přezkumu tohoto opatření, který provedla SIAC v prvním stupni, naléhavé požadavky spojené s ochranou veřejné bezpečnosti zde mají podle všeho přednost před právem ZZ vést rodinný život ve Spojeném království [11].

52. Tato předběžná otázka se v nynější věci týká procesních práv, jichž se může dovolávat občan Unie nacházející se v takové situaci, jako je situace ZZ. Na základě této žádosti má Soudní dvůr rozhodnout, zda je v souladu s unijním právem, aby bylo proti občanu Unie přijato rozhodnutí o vyhoštění z důvodů veřejné bezpečnosti, aniž by mu byly podrobně či souhrnně sděleny důvody tohoto rozhodnutí, jelikož tomu brání požadavky spojené s bezpečností státu.

4 — C-145/09, Sb. rozh. s. I-11979.

5 — C-348/09.

6 — Výše uvedený rozsudek I (bod 19 a citovaná judikatura).

7 — Tamtéž (bod 20 a citovaná judikatura).

8 — Tamtéž (bod 28).

9 — Výše uvedený rozsudek Tsakouridis (bod 49).

10 — Tamtéž (bod 52).

11 — Viz ZZ v Secretary of State for the Home Department [2008] UKSIAC 63/2007, dostupné na této internetové adrese http://www.bailii.org/uk/cases/SIAC/2008/63_2007.html. SIAC v bodě 21 uvádí:

„For reasons which are given in the open and closed Judgments, read together, we are satisfied that the imperative grounds of public security which we have identified in the closed Judgment outweigh the compelling family circumstances of ZZ's family so as to justify the Secretary of State's decision to exclude him from the United Kingdom."

53. Ustanovení, na něž se soustřeďuje tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, tzn. čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38, má původ v článku 6 směrnice 64/221/EHS [12], který stanovil, že „[z]účastněná osoba je informována o důvodech týkajících se veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž je v jejím případě založeno rozhodnutí, pokud to není v rozporu s bezpečností daného státu“. Ve svém rozsudku ze dne 28. října 1975, Rutili [13], již Soudní dvůr toto ustanovení vyložil tak, že vyžaduje, aby daný stát dotčené osobě oznámil „přesné a úplné důvody“ rozhodnutí, tak aby tato osoba mohla účinně zajistit svou obhajobu [14].

54. Článek 30 odst. 2 směrnice 2004/38 je především výrazem nutnosti, „aby byla dodržena zásada, že každé opatření veřejných orgánů musí být řádně odůvodněno“, jak vyjádřil unijní zákonodárce v bodě 25 odůvodnění této směrnice.

55. Ze znění čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 jasně vyplývá, že pravidlem je oznámení přesných a úplných důvodů opatření přijatého vůči občanu Unie, proti němuž směřuje opatření omezující jeho svobodu pohybu a pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Výjimečně mohou takovémuto oznámení bránit pouze důvody týkající se bezpečnosti státu.

56. Samotné znění čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 vyjadřuje tedy myšlenku, podle níž mohou být procesní práva občana Unie omezena na základě výjimky pouze z důvodů týkajících se bezpečnosti státu.

57. Hlavním problémem nastoleným touto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce je určit, do jaké míry může být takovéto omezení uloženo, aniž by nepřiměřeně zasahovalo do procesních práv, jichž se může dovolávat občan Unie.

58. Jinak řečeno se jedná o tuto otázku: Jaký je dosah možnosti poskytnuté členským státům v čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 odchýlit se od zásady oznámení přesných a úplných důvodů rozhodnutí o vyhoštění? Ještě přesněji lze zmíněnou otázku formulovat takto: Může se členský stát dovolávat důvodů týkajících se bezpečnosti státu, chce-li zabránit tomu, aby byly důvody veřejné bezpečnosti, které odůvodňují rozhodnutí o vyhoštění přijaté proti občanu Unie, tomuto občanu sděleny, byť jen ve formě shrnutí omezeného na podstatná tvrzení?

59. Aby bylo možno podat odpověď na tuto otázku, je třeba upřesnit, že povinnost odůvodnění úzce souvisí se zásadou dodržování práva na obhajobu a se zárukou účinné soudní ochrany. Účelem povinnosti odůvodnit akt nepříznivě zasahující do právního postavení osob je umožnit, aby se dotčené osoby seznámily s důvody přijatého opatření a mohly posoudit jejich opodstatněnost a aby příslušný soud mohl vykonávat svůj přezkum [15].

60. Právo na obhajobu představuje základní právo, které je nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje [16]. Na jedné straně vyžaduje, aby skutečnosti zohledněné v neprospěch dotčené osoby ke zdůvodnění aktu, jenž zasahuje do jejího právního postavení, byly této osobě oznámeny. Na druhé straně jí musí být umožněno užitečně vyjádřit své stanovisko k těmto skutečnostem [17].

12 — Směrnice Rady ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (Úř. věst. 1964, 56, s. 850; Zvl. vyd. 05/01 s. 11).

13 — 36/75, Recueil, s. 1219.

14 — Bod 39.

15 — Viz zejména rozsudek ze dne 29. června 2010, E a F (C-550/09, Sb. rozh. s. I-6213, bod 54).

16 — Viz zejména rozsudek ze dne 25. října 2011, Solvay v. Komise (C-110/10 P, Sb. rozh. s. I-10439, bod 47 a citovaná judikatura).

17 — Viz zejména rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 21. března 2012, Fulmen a Mahmoudian v. Rada (T-439/10 a T-440/10, bod 72).

61. Co se týče zásady účinné soudní ochrany, je obecnou zásadou unijního práva, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům a která byla zakotvena v článcích 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen la „EÚLP“)[18], jakož i v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Podle prvního a druhého pododstavce uvedeného článku 47

„Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.“

62. Podle vysvětlení k článku 47 Listiny[19] vychází její první pododstavec z článku 13 EÚLP. Druhý pododstavec článku 47 Listiny odpovídá úrovni záruk zakotvených v čl. 6 odst. 1 EÚLP, avšak rozsah jeho působnosti nezahrnuje jenom spory týkající se práv a povinností občanskoprávní povahy, nýbrž je širší.

63. Předkládající soud se Soudního dvora dotazuje zejména ohledně zásady účinné soudní ochrany, jelikož v rámci soudního řízení vedeného před SIAC tento soud potvrdil úmysl vyjádřený Secretary of State nezpřístupnit ZZ důvěrné informace odůvodňující rozhodnutí nepovolit mu vstup na území Spojeného království a z tohoto státu jej vyhostit. Předkládající soud se tedy v podstatě dotazuje, zda je v souladu se zásadou účinné soudní ochrany, jestliže příslušný vnitrostátní orgán, jakož i příslušný vnitrostátní soud v rámci opravného prostředku, jehož účelem je přezkum legality opatření vyhoštění přijatého proti občanu Unie, odmítnou s odkazem na čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 ve spojení s čl. 346 odst. 1 písm. a) SFEU tomuto občanu oznámit podstatu důvodů odůvodňujících takovéto opatření.

64. Článek 47 Listiny se musí uplatnit v rámci tohoto řízení a sloužit jako vodítko pro výklad Soudního dvora, jelikož rozhodnutí přijaté Secretary of State nepovolit ZZ vstup na území Spojeného království a vyhostit jej představuje uplatnění směrnice 2004/38, a to zejména za předpokladu, že se na ZZ vskutku vztahuje nejvyšší míra ochrany proti vyhoštění, podle čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice.

65. Jak stanoví čl. 52 odst. 1 Listiny, výkon takových práv, jako jsou práva v ní zakotvená, může být omezen, za předpokladu, že tato omezení jsou stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a svobod a, při dodržení zásady proporcionality, jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Evropská unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

66. Cíl obecného zájmu zmíněný v čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 spočívá v ochraně bezpečnosti státu. Tento cíl lze podřadit pod čl. 4 odst. 2 SEU, který stanoví:

„[…] [Unie] respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“

67. Ve spojení s tímto ustanovením čl. 346 odst. 1 písm. a) SFEU stanoví, že „nemá být žádný členský stát povinen poskytovat informace, jejichž zpřístupnění považuje za neslučitelné se základními zájmy své bezpečnosti“.

18 — Viz zejména rozsudek ze dne 22. prosince 2010, DEB (C-279/09, Sb. rozh. s. I-13849, bod 29).

19 — Viz vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17).

68. Článek 30 odst. 2 směrnice 2004/38 je výrazem toho, co v oblasti volného pohybu a práva pobytu občanů Unie s obecnou působností stanoví čl. 346 odst. 1 písm. a) SFEU. Pochopení tohoto posledně uvedeného ustavení je tudíž v rámci projednávané věci určující.

69. Určitá vodítka v tomto ohledu nabízejí rozsudky ze dne 15. prosince 2009, Komise v. Finsko; Komise v. Švédsko; Komise v. Německo; Komise v. Itálie; Komise v. Řecko; Komise v. Dánsko, a Komise v. Itálie [20]. Ve věcech, v nichž byly vydány tyto rozsudky, Evropská komise uvedeným členským státům vytýkala, že se neprávem dovolávaly článku 346 SFEU za účelem odmítnutí zaplatit odpovídající clo z dovozu vojenských zařízení nebo zboží s dvojím – civilním i vojenským – využitím. Mezi důvody obrany, jichž se dovolávaly zmíněné členské státy, Finská republika zejména uváděla, že nemohla dodržet celní postup Společenství pro dovoz dotčeného obranného materiálu bez rizika, že se informace podstatné pro jeho obranu dozví třetí strana [21].

70. Ve zmíněných rozsudcích Soudní dvůr nejprve připomenul, že podle ustálené judikatury členským státům sice přísluší přijmout opatření způsobilá k zajištění jejich vnitřní a vnější bezpečnosti, avšak z toho nevyplývá, že by se taková opatření zcela vymykala uplatnění unijního práva [22]. Následně upřesnil, že výjimky stanovené v článku 346 SFEU musí být vykládány restriktivně. Vyjádřil názor, že ačkoli daný článek uvádí opatření, jež členský stát může považovat za nezbytná k ochraně podstatných zájmů své bezpečnosti, nebo informací, o jejichž zveřejnění se členský stát domnívá, že je v rozporu s uvedenými zájmy, nelze tento článek nicméně vykládat tak, že uděluje členským státům pravomoc odchýlit se od ustanovení Smlouvy o FEU prostým odkazem na uvedené zájmy [23]. V důsledku toho přísluší členskému státu, který se dovolává článku 346 SFEU, aby prokázal potřebu využít odchylky stanovené v daném článku za účelem ochrany podstatných zájmů své bezpečnosti.

71. V rámci konkrétních skutkových okolností věcí, v nichž byly vydány tyto rozsudky, měl Soudní za to, že členské státy jsou povinny předložit Komisi dokumenty nezbytné pro ověření správnosti převodů vlastních zdrojů Unie. Soudní dvůr nicméně upřesnil, že takováto povinnost není na překážku tomu, aby členské státy případ od případu a výjimečně, na základě článku 346 SFEU, omezily předávané informace na určité části dokumentu nebo je zcela odmítly předat [24].

72. Z argumentace Soudního dvora ve zmíněných rozsudcích vyvozuji několik poznatků užitečných pro rozhodnutí v projednávané věci.

73. Především je zřejmé, že dovolává-li se členský stát důvodů týkajících se bezpečnosti státu, nemá to za následek vyloučení použití unijního práva, a zejména základních práv chráněných Listinou. Takovéto dovolání samo nepostačuje ani k odůvodnění neoznámení přesných a úplných důvodů rozhodnutí o vyhoštění nebo odepření vstupu občanu Unie přijatého proti němu členským státem.

74. Hodlá-li se členský stát dovolávat důvodů týkajících se bezpečnosti státu, pokud si nepřeje, aby byly občanu Unie sděleny důvody veřejné bezpečnosti odůvodňující jeho vyhoštění, musí před vnitrostátním soudem, k němuž byl podán opravný prostředek proti rozhodnutí o vyhoštění, prokázat nezbytnost použití výjimky stanovené v čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38. Tento stát musí tedy podat důkaz, že oprávněné obavy ohledně bezpečnosti a povahy a zdrojů informací, které byly vzaty na zřetel pro účely přijetí dotčeného rozhodnutí, svědčí ve prospěch omezení oznámení důvodů nebo jejich neoznámení. Při neexistenci takovéhoto důkazu musí dát vnitrostátní soud vždy přednost zásadě oznámení přesných a úplných důvodů, které odůvodňují vyhoštění občana Unie.

20 — V uvedeném pořadí: C-284/05, Sb. rozh. s. I-11705; C-294/05, Sb. rozh. s. I-11777; C-372/05, Sb. rozh. s. I-11801; C-387/05, Sb. rozh. s. I-11831; C-409/05, Sb. rozh. s. I-11859; C-461/05, Sb. rozh. s. I-11887, a C-239/06, Sb. rozh. s. I-11913.

21 — Výše uvedený rozsudek Komise v. Finsko (bod 36). V témže smyslu viz rovněž výše uvedené rozsudky Komise v. Německo (body 58 a 59); Komise v. Řecko (body 44 a 45), jakož i Komise v. Dánsko (body 42 a 43).

22 — Z uvedených rozsudků viz výše uvedený rozsudek Komise v. Finsko (bod 45).

23 — Tamtéž (bod 47).

24 — Tamtéž (bod 53).

75. V rámci svého posouzení opodstatněnosti rozhodnutí přijatého příslušným vnitrostátním orgánem nezpřístupnit přesné a úplné důvody vyhoštění musí mít vnitrostátní soud na zřeteli, že výjimku stanovenou v čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 je třeba vykládat restriktivně.

76. Kromě toho při uplatnění zásady proporcionality musí být oznámení podstatných tvrzení, jimiž je podloženo zjištění rizika, které určitý občan Unie představuje pro veřejnou bezpečnost, vždy dána přednost před neoznámením důvodů, je-li sestavení shrnutí důvodů slučitelné s nezbytností chránit bezpečnost státu. Proto by k úplnému nezpřístupnění důvodů veřejné bezpečnosti mělo docházet pouze ve výjimečných případech.

77. Celkově v souladu s pravidlem, podle něhož dodržení povinnosti odůvodnit akt nepříznivě zasahující do právního postavení určité osoby musí být posouzeno zejména s ohledem na souvislosti, v nichž byl takovýto akt vydán [25], může být oznámení důvodů veřejné bezpečnosti občanu Unie, jež odůvodňují jeho vyhoštění, upraveno v závislosti na naléhavých požadavcích souvisejících s bezpečností státu. Toto upravení musí být provedeno na základě stupnice sahající od sdělení přesných a úplných důvodů až po neoznámení důvodů, vyžaduje-li to bezpečnost státu, a obsahující mezistupeň spočívající v oznámení shrnutí důvodů.

78. Podle mého názoru je nezbytné ponechat možnost nezpřístupnění důvodů veřejné bezpečnosti, jež tvoří základ rozhodnutí o vyhoštění občana Unie, v případě, kdy by již pouhé zpřístupnění zásadních obvinění vznesených vůči tomuto občanu bylo s to narušit bezpečnost státu, a zejména by mohlo být v rozporu s legitimními snahami členských států o bezpečnost ohledně povahy a zdrojů informací zohledněných při přijetí dotčeného rozhodnutí.

79. Třebaže je tato možnost vyhrazena pro výjimečné případy, musí zůstat v rámci výkladu čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 zohledněna, nemá-li být čl. 346 odst. 1 písm. a) SFEU zbaven značné části svého užitečného účinku.

80. Rád bych též upřesnil, že jakkoli členské státy nesmějí zneužívajícím způsobem omezovat výkon práva občanů Unie na volný pohyb, na druhé straně nesmí docházet k tomu, aby měla omezení uložená těmto státům ohledně dodržování práva na obhajobu a účinnou soudní ochranu takovou povahu, že by zmíněné státy odrazovala od přijímání opatření vhodných k zajištění veřejné bezpečnosti. V tomto ohledu je třeba mít na zřeteli, že má-li Unie povinnost, jak se uvádí v čl. 3 odst. 2 SEU, poskytovat svým občanům prostor, ve kterém je zaručen volný pohyb osob, má rovněž za cíl zabezpečit prostor bezpečnosti, v němž je zajištěno předcházení zločinnosti a potírání tohoto fenoménu. Není tedy přípustné tvrdit, jak to někteří činí v rámci tohoto řízení, že má-li členský stát za to, že by zpřístupnění podstaty důvodů bylo v rozporu s bezpečností státu, má k dispozici pouze následující alternativy, a to buď přistoupit k vyhoštění se zpřístupněním důvodů veřejné bezpečnosti, jež je odůvodňují, anebo jednoduše nepřistoupit k vyhoštění dotyčné osoby. Jinak řečeno, odmítám připustit existenci obecné a systematické povinnosti zpřístupňování důvodů, jež by mohla za určitých podmínek vést členské státy k tomu, že se vzdají opatření, jež považují – pod soudní kontrolou – za nezbytné pro zachování veřejné bezpečnosti.

81. Vzhledem k těmto skutečnostem mám za to, že čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 ve spojení s článkem 47 Listiny a čl. 346 odst. 1 písm. a) SFEU musí být vykládán tak, že členskému státu umožňuje ve výjimečných případech řádně odůvodněných nezbytností zajistit bezpečnost státu a pod kontrolou vnitrostátního soudu bránit tomu, aby byly důvody veřejné bezpečnosti rozhodnutí o vyhoštění občana Unie tomuto občanu oznámeny, ať již zevrubně nebo formou shrnutí.

82. Takováto odpověď však nepostačuje k dosažení spravedlivé rovnováhy mezi zájmy spojenými s bezpečností státu na jedné straně a s procesními právy občanů Unie na straně druhé.

25 — Viz zejména rozsudek ze dne 28. července 2011, Agrana Zucker (C-309/10, Sb. rozh. s. I-7333, bod 35).

83. Zásah do práva na obhajobu a do účinné soudní ochrany v důsledku uplatnění výjimky vyplývající z čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 totiž musí být v zájmu dosažení souladu s článkem 47 Listiny vyrovnáván vhodnými procesními mechanismy, jež jsou s to zajistit uspokojivou míru spravedlnosti v řízení. Pouze za této podmínky může být zásah do procesních práv občana Unie považován za přiměřený cíli, který pro členský stát spočívá v ochraně zásadních zájmů jeho bezpečnosti.

84. Vzhledem k tomu, že směrnice 2004/38 nestanoví takovéto procesní mechanismy, přísluší jejich zavedení na základě zásady procesní autonomie členským státům.

85. Proto je v konečném důsledku, vzhledem k procesnímu kontextu, v němž se členský stát dovolává výjimky stanovené v čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38, v každém jednotlivém případě třeba rozhodnout, zda byla zaručena spravedlivá rovnováha mezi právem občana Unie na účinnou soudní ochranu a naléhavými požadavky spojenými s bezpečností státu.

86. Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva, je třeba ověřit, zda dotčený vnitrostátní postup obsahuje „techniky umožňující uvést do souladu legitimní obavy o bezpečnost ohledně povahy a zdrojů informací a nutnost přiznat jednotlivci dostatečnou míru procesních práv“ [26].

87. Systém zavedený ve Spojeném království spočívá na soudním přezkumu prováděném SIAC jak ohledně formy, tak obsahu rozhodnutí o vyhoštění nebo zákazu vstupu. Dovolává-li se Secretary of State důvěrnosti určitých údajů, může SIAC ověřit, zda je nezbytné, aby některé z těchto údajů nebyly zpřístupněny. Za tímto účelem má k dispozici veškerá skutková zjištěná a důkazy, na nichž Secretary of State založil své rozhodnutí. Je-li po přezkumu těchto skutečností a důkazů potvrzena nezbytnost nezpřístupnit informace, vydá se ve věci nejen veřejný, nýbrž i důvěrný rozsudek, jehož obsah se nezpřístupní ani navrhovateli, ani jeho zástupci.

88. Kromě existence soudního přezkumu jak odůvodněnosti vyhoštění, tak nezbytnosti zachovat důvěrnost určitých informací, jsou procesní nástroje v určitých věcech dotýkajících se národní bezpečnosti doplněny institutem jmenování „zvláštního advokáta“. Je-li tedy z důvodů týkajících se národní bezpečnosti nezbytné, aby soud, jemuž byla věc předložena, jednal na neveřejném zasedání v nepřítomnosti dotčené osoby a jejího zástupce, je k zastupování zájmů dotčené osoby v řízení ustanoven zvláštní advokát. Z tohoto úhlu pohledu je jeho úkolem dosáhnout maximálního možného zpřístupnění skutečností svědčících v neprospěch dotyčné osoby a vyhodnotit relevanci informací, jež zůstanou i nadále důvěrné.

89. Systém takto vytvořený Spojeným královstvím v rámci jeho procesní autonomie podle mého názoru vyhovuje požadavkům vytýčeným Evropským soudem pro lidská práva v rámci jeho judikatury ohledně procesních záruk, jež musí být spojeny s vyhoštěním nebo odepřením vstupu cizinců. Tyto procesní záruky vyplývají jak z článků 8 a 13 EÚLP [27], tak i z článku 1 protokolu č. 7 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané ve Štrasburku dne 22. listopadu 1984 (dále jen „protokol č. 7“) [28].

26 — Viz Evropský soud pro lidská práva, rozsudek Chahal v. Spojené království ze dne 15. listopadu 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 131., Co se týče opatření Společenství ke zmrazení finančních prostředků, viz rovněž rozsudek ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, Sb. rozh. s. I-6351, bod 344).

27 — Viz zejména Evropský soud pro lidská práva, rozsudky Al-Nashif v. Bulharsko ze dne 20. června 2002; Raza v. Bulharsko ze dne 11. února 2010; Kaushal a další v. Bulharsko ze dne 2. září 2010, jakož i Liu v. Rusko ze dne 26. července 2011.

28 — Viz zejména Evropský soud pro lidská práva, rozsudky Kaya v. Rumunsko ze dne 12. října 2006; C.G. a další v. Bulharsko ze dne 24. dubna 2008, jakož i Geleri v. Rumunsko ze dne 15. února 2011. Třebaže se protokol č. 7 nepoužije ve vztahu ke Spojenému království, považuji za užitečné pro úplnost zmínit judikaturu týkající se tohoto protokolu.

90. Podle Evropského soudu pro lidská práva v případě, že rozhodnutí o vyhoštění může zasáhnout do práva cizince na respektování jeho rodinného života, článek 13 EÚLP ve spojení s jejím článkem 8 ukládá státům, aby poskytly dotyčné osobě možnost takovéto rozhodnutí účinně napadnout a dosáhnout toho, aby byly veškeré relevantní aspekty tohoto rozhodnutí zevrubně přezkoumány orgánem, který skýtá přiměřené záruky nezávislosti a nestrannosti, s dostatečnými procesními zárukami [29].

91. Evropský soud pro lidská práva má za to, že bylo-li nařízeno vyhoštění z důvodů národní bezpečnosti, mohou být určitá procesní omezení nezbytná pro zajištění, že nebude zpřístupněna žádná informace poškozující národní bezpečnost, a nezávislý orgán, k němuž je předložen opravný prostředek proti rozhodnutí o vyhoštění, může být nucen přiznat v této oblasti širokou posuzovací pravomoc příslušným vnitrostátním orgánům. Podle téhož soudu však takováto omezení nemohou v žádném případě odůvodnit vyloučení jakéhokoli opravného prostředku, jestliže se příslušný vnitrostátní orgán rozhodne dovolávat se pojmu „národní bezpečnost“ [30].

92. Kritérium, na jehož základě Evropský soud pro lidská práva konkrétně zkoumá slučitelnost opatření o vyhoštění s článkem 13 EÚLP, obsahuje především požadavek, podle něhož i v případě že je tvrzeno ohrožení národní bezpečnosti, záruka účinného opravného prostředku přinejmenším vyžaduje, aby byl nezávislý orgán rozhodující o opravném prostředku informován o důvodech, z nichž vycházelo sporné rozhodnutí, i tehdy, jestliže tyto důvody nejsou veřejně přístupné. Tento orgán musí mít pravomoc odmítnout tvrzení příslušného vnitrostátního orgánu, že existuje hrozba pro národní bezpečnost, pokud je považuje za svévolné nebo zneužívající. Navíc musí existovat určitá forma kontradiktorního řízení v případě potřeby zajišťovaná prostřednictvím zvláštního zástupce, který má bezpečnostní prověrku. Kromě toho musí nezávislý orgán zkoumat, zda sporné opatření poškozuje právo dotčené osoby na rodinný život, a pokud tomu tak je, zda byla nalezena spravedlivá rovnováha mezi obecným zájmem a právy jednotlivce [31].

93. Je třeba poznamenat, že z hlediska článku 8 EÚLP posuzovaného samostatně jsou procesní záruky vyžadované Evropským soudem pro lidská práva v podstatě totožné [32].

94. Co se konečně týče článku 1 protokolu č. 7, podotýkám, že tento článek neskýtá záruky, jež by se zásadně lišily od záruk vyplývajících z článků 8 a 13 EÚLP, takže zjištění porušení těchto článků 8 či 13 má patrně automaticky za následek zjištění porušení článku 1 protokolu č. 7 [33].

95. Ve výše zmíněných věcech dospěl Evropský soud pro lidská práva ke zjištění neexistence nebo čistě formální povahy soudního přezkumu prováděného vnitrostátními orgány buď proto, že tyto orgány neměly k dispozici dostatečné údaje k ověření, zda se tvrzení, že navrhovatel představoval riziko pro národní bezpečnost, prokázalo, či nikoli [34], anebo proto, že se považovaly za nepříslušné k provedení takovéhoto přezkumu [35].

29 — Viz zejména Evropský soud pro lidská práva, výše uvedené rozsudky Al-Nashif v. Bulharsko (§ 133); C.G. a další v. Bulharsko (§ 56); Kaushal a další v. Bulharsko (§ 35), jakož i Liu v. Rusko (§ 99).

30 — Viz zejména Evropský soud pro lidská práva, výše uvedené rozsudky Al-Nashif v. Bulharsko (§ 136 a 137); C.G. a další v. Bulharsko (§ 57), jakož i Kaushal a další v. Bulharsko (§ 36).

31 — Viz zejména Evropský soud pro lidská práva, výše uvedené rozsudky Al-Nashif v. Bulharsko (§ 137); C.G. a další v. Bulharsko (§ 57); Kaushal a další v. Bulharsko (§ 36), jakož i Liu v. Rusko (§ 99).

32 — Viz zejména Evropský soud pro lidská práva, výše uvedené rozsudky Al-Nashif v. Bulharsko (§ 123 a 124); C.G. a další v. Bulharsko (§ 40); Kaushal a další v. Bulharsko (§ 29), jakož i Liu v. Rusko (§ 87 a 88).

33 — Viz judikaturu citovanou v poznámce pod čarou 28.

34 — Viz zejména Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek C.G. a další v. Bulharsko (§ 47).

35 — V tomto ohledu viz Evropský soud pro lidská práva, výše uvedené rozsudky Raza v. Bulharsko (§ 54) a Liu v. Rusko (§ 89 a 91).

96. Evropský soud pro lidská práva tak především vyžaduje, aby byla rozhodnutí o vyhoštění podrobena nezávislému a přísnému soudnímu přezkumu. Tento přezkum musí být dále proveden v rámci řízení, které jakýmkoli způsobem zajistí dodržení kontradiktornosti. Uvedený soud v této souvislosti uvádí řešení spočívající v určení zvláštního zástupce, který má bezpečnostní prověrku

97. Okolnost, že Evropský soud pro lidská práva v určitých věcech rovněž uvedl, že navrhovatelům nebyly sděleny skutečnosti, jež jim byly vytýkány [36], nepovažuji za rozhodující v rámci přezkumu, zda byly těmto navrhovatelům poskytnuty dostatečné záruky proti svévolným rozhodnutím. V těchto věcech totiž zjištění porušení článků 8 a 13 EÚLP podle mého názoru vyplývá z toho, že skutečnost, že navrhovatelům nebyly oznámeny skutečnosti, jež jim byly vytýkány, nebyla kompenzována ani nezávislým a přísným soudním přezkumem reálnosti hrozby pro národní bezpečnost, ani zavedením skutečně kontradiktorního řízení.

98. Vzhledem ke kritériu takto definovanému Evropským soudem pro lidská práva ohledně procesních záruk použitelných na rozhodnutí o vyhoštění a odepření vstupu mám za to, že procesní systém vytvořený Spojeným královstvím umožňuje v posuzované oblasti zajistit spravedlivou rovnováhu mezi zájmy spojenými s procesními právy občana Unie a zájmy spojenými s bezpečností státu.

99. Jak upřesnil Evropský soud pro lidská práva ohledně věcí týkajících se Spojeného království, SIAC je zcela nezávislým soudním orgánem, který je plně informován o skutečnostech vytýkaných osobě, jíž se týká rozhodnutí o vyhoštění, a má plnou pravomoc zrušit takovéto opatření, pokud hrozba, kterou tato osoba představuje pro národní bezpečnost, není náležitě prokázána. Za tímto účelem zkoumá všechny relevantní důkazy, jak tajné, tak nedůvěrné, a bdí nad tím, aby žádná informace nebyla před navrhovatelem zbytečně utajována [37]. Tento soud měl rovněž za to, že možnost zvláštních advokátů vyslechnout svědky vypovídající v neprospěch dotčené osoby ohledně nezbytnosti důvěrnosti a vyžádat si od soudců zpřístupnění doplňujících informací může posílit záruky [38] a přispět ke snížení případného rizika nesprávného posouzení, jehož by se mohla SIAC dopustit, kdyby vycházela z utajených důkazů [39].

100. Vzhledem k těmto skutečnostem a vzhledem k prostoru pro uvážení, jejž je třeba přiznat členským státům při vymezení procesních záruk způsobilých zajistit rovnováhu mezi jednotlivými dotčenými zájmy, mám za to, že procesní pravidla zavedená Spojeným královstvím poskytují vnitrostátním soudům nástroje potřebné k zajištění dostatečné míry spravedlivosti řízení.

101. V tomto ohledu je třeba upřesnit, že jelikož i nadále platí zásada oznamování přesných a úplných důvodů rozhodnutí o odepření vstupu a vyhoštění občanů Unie, je vnitrostátní soud povinen s uplatněním zásady proporcionality použít veškeré procesní nástroje, jež má k dispozici, k přizpůsobení míry zpřístupnění důvodů veřejné bezpečnosti požadavkům souvisejícím s bezpečností státu.

102. Vzhledem k těmto důvodům Soudnímu dvoru navrhuji, aby čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 ve spojení s článkem 47 Listiny a čl. 346 odst. 1 písm. a) SFEU vyložil tak, že členskému státu umožňuje ve výjimečných případech řádně odůvodněných nezbytností zajistit bezpečnost státu, jež jsou kromě toho otevřeny přezkumu vnitrostátním soudem, bránit tomu, aby byly důvody veřejné bezpečnosti rozhodnutí o vyhoštění občana Unie oznamovány tomuto občanu, ať již zevrubně nebo formou shrnutí, pokud vnitrostátní procesní právo obsahuje nástroje umožňující vyvážit legitimní bezpečnostní obavy ohledně povahy a zdrojů informací zohledněných při přijímání dotčeného

36 — Viz zejména Evropský soud pro lidská práva, výše uvedené rozsudky C.G. a další v. Bulharsko (§ 46 a 60) a Liu v. Rusko (§ 90).

37 — V tomto smyslu viz Evropský soud pro lidská práva, rozsudky A. a další v. Spojené království ze dne 19. února 2009 (§ 219) jakož i Othman (Abu Qatada) v. Spojené království ze dne 17. ledna 2012 (§ 220).

38 — Viz Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek A. a další v. Spojené království (§ 219).

39 — Viz Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek Othman (Abu Qatada) v. Spojené království (§ 223).

rozhodnutí a nezbytnost přiznat jednotlivci dostatečnou míru procesních práv. Vnitrostátnímu soudu přísluší na základě zásady proporcionality použít veškeré procesní nástroje, jež má k dispozici, za účelem přizpůsobení míry zpřístupnění důvodů veřejné bezpečnosti požadavkům týkajícím se bezpečnosti státu.

103. Na rozdíl od toho, co tvrdí ZZ, Komise a Kontrolní úřad ESVO, se nedomnívám, že výše uvedený rozsudek Evropského soudu pro lidská práva A. a další v. Spojené království vede ke změně takto popsaného kritéria v oblasti týkající se rozhodnutí o odepření vstupu a vyhoštění občanů Unie, která byla přijata z důvodů veřejné bezpečnosti. Přesněji řečeno, nemyslím si, že tento rozsudek vyžaduje, aby se v této oblasti použila zásada, podle níž by se těmto osobám měla přinejmenším a bez možné výjimky oznámit podstata důvodů veřejné bezpečnosti uplatňovaných vůči nim, třebaže tomu brání požadavky spojené s bezpečností státu.

104. Podle mého názoru je nezbytné především uvést, že zmíněný rozsudek je zvláštní tím, že stanoví nutné podmínky ohledně dodržování čl. 5 odst. 4 EÚLP v záležitostech zadržování cizinců podezřelých z terorismu. Ve věci, v níž byl vydán, se jednalo o právní úpravu Spojeného království, jež umožňovala, aby byly takovéto osoby ponechány, bez soudního řízení a na neurčitou dobu, ve vazbě až do jejich vyhoštění.

105. Článek 5 odst. 4 EÚLP představuje *lex specialis* ve vztahu k obecnějším požadavkům článku 13 této úmluvy [40]. V rámci použití čl. 5 odst. 4 EÚLP Evropský soud pro lidská práva uznal, že použití důvěrných informací může být nevyhnutelné v případě, že se jedná o národní bezpečnost, přičemž upřesnil, že to neznamená, že vnitrostátní orgány nejsou podrobeny přezkumu vnitrostátními soudy, jestliže tvrdí, že věc se týká národní bezpečnosti a terorismu [41].

106. Ve svém výše uvedeném rozsudku A. a další v. Spojené království vycházel Evropský soud pro lidská práva ze zjištění, že „vzhledem k okolnostem věci a dramatickým důsledkům, jež mělo dlouhodobé zbavení osobní svobody žalobců – které se tehdy jevilo jako časově neomezené – pro jejich základní práva, čl. 5 [odst.] 4, [EÚLP] musí poskytovat záruky v zásadě totožné se zárukami, které skýtá trestněprávní část [jejího] čl. 6 [odst.] 1“ [42].

107. Co se konkrétně týče požadavků, jež musí být dodrženy v trestních řízeních, z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že „právo na spravedlivý proces v trestních věcech zaručené článkem 6 [EÚLP] zahrnuje právo na sdělení všech relevantních důkazů, jež mají k dispozici orgány činné v trestním řízení, a to jak ve prospěch, tak i v neprospěch osoby, proti níž je řízení vedeno“ [43]. Tento soud má však za to, že „někdy může být vzhledem k veřejnému zájmu nezbytné určité důkazy před obhajobou utajit“ [44]. V tomto ohledu uvedl, že právo na zpřístupnění relevantních důkazů není absolutní [45] a že „právo na zcela kontradiktorní proces může být omezeno v rozsahu, který je naprosto nezbytný pro ochranu tak významného veřejného zájmu, jakými jsou národní bezpečnost, nutnost uchovat v tajnosti určité policejní metody vyšetřování trestných činů, anebo ochrana základních práv třetích osob“ [46]. Evropský soud pro lidská práva nicméně upřesnil, že „má-li být obviněnému zaručen spravedlivý proces, veškeré obtíže způsobované obhajobě omezením jejích práv musí být dostatečně vyváženy řízením vedeným před soudními orgány“ [47]. Zkoumá tak, zda řízení

40 — Viz zejména Evropský soud pro lidská práva, výše uvedené rozsudky Chahal v. Spojené království (§ 126) a A. a další v. Spojené království (§ 202).

41 — Viz Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek Chahal v. Spojené království (§ 131).

42 — Viz Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek A. a další v. Spojené království (§ 217).

43 — Tamtéž (§ 206).

44 — Totéž.

45 — Viz zejména Evropský soud pro lidská práva, rozsudky Jasper v. Spojené království ze dne 16. února 2000 (§ 52) a Kennedy v. Spojené království ze dne 18. května 2010 (§ 187 a citovaná judikatura).

46 — Viz zejména Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek A. a další v. Spojené království (§ 205 a citovaná judikatura).

47 — Totéž.

posuzované ve svém celku bylo spravedlivé [48], anebo „do jaké míry mohla stávající kompenzační opatření zhojit částečnou neexistenci kontradiktornosti postihující řízení“ [49]. Konečně Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že odsouzení se nesmí zakládat výlučně nebo v rozhodující míře na důvěrných důkazech, jejichž obsah nebyl v žádném stadiu řízení oznámen obviněnému nebo jeho zástupci [50].

108. Evropský soud pro lidská práva měl při uplatnění záruk v rámci čl. 5 odst. 4 EÚLP, které jsou v podstatě totožné se zárukami, jež nabízí trestněprávní část čl. 6 odst. 1 této úmluvy, ve svém výše uvedeném rozsudku A. a další v. Spojené království za to, že „je nezbytné, aby bylo každému z žalobců zpřístupněno maximum informací ohledně obvinění a důkazů proti němu, aniž by byla narušena národní bezpečnost nebo bezpečnost jiných osob“ [51]. Tento soud uvádí, že „[p]okud by bylo vyloučeno plné zpřístupnění dotyčných informací, bylo by pro dodržení čl. 5 odst. 4 [EÚLP] nezbytné, aby obtíže vyplývající z takovéhoto omezení byly vyrovnávány tak, že každá z dotčených osob by i nadále měla možnost účinně zpochybnit obvinění vůči sobě“ [52].

109. Při přezkumu řízení upraveného zákonem o SIAC z hlediska těchto požadavků měl Evropský soud pro lidská práva zdůrazňující, že „SIAC měla nejlepší předpoklady pro zajištění, aby žádná z informací nebyla zbytečně utajována před zadrženými osobami“ [53], a vyzdvihující „významnou úlohu“ [54] zvláštních advokátů, měl za to, že tito advokáti „mohou účinně plnit [své] úkoly pouze tehdy, pokud zadržení obdrželi dostatečné informace ohledně obvinění, tak aby jim mohli dát užitečné pokyny“ [55]. Tento soud měl rovněž za to, že „v případě, kdy by nedůvěrné skutečnosti spočívaly výlučně v obecných tvrzeních a kdy by SIAC při schvalování osvědčení nebo ponechání navrhovatelů ve vazbě vycházela pouze nebo v rozhodující míře z utajovaných důkazů, nebyly by splněny požadavky čl. 5 [odst.] 4 [EÚLP]“ [56].

110. Je pravda, že kdyby byl spor v původním řízení posuzován z hlediska požadavků, jež byly takto stanoveny EÚLP v rámci jejího čl. 5 odst. 4, bylo by nesnadné dospět k závěru o spravedlivé povaze řízení. Je totiž nesporné, že ZZ obdržel jen nepatrně informací ohledně výtek, jež byly vůči němu vzneseny, a že podstatné důvody odůvodňující rozhodnutí o vyhoštění zůstaly důvěrné po dobu celého řízení před SIAC. Jak uznal sám tento soud, měl z důvodů, které jsou vyloženy pouze v důvěrném rozsudku, za to, že osobní chování ZZ představovalo skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen základní zájem společnosti, tj. veřejná bezpečnost, a že tato hrozba byla významnější než jeho právo na rodinný život ve Spojeném království [57].

111. Nemyslím si však, že článek 47 Listiny vyžaduje, aby byly záruky natolik přísné, jako jsou ty, jež vyplývají z trestněprávní části čl. 6 odst. 1 EÚLP, uplatněny *per analogiam* na zpochybnění rozhodnutí o vyhoštění. Podle mého názoru je legitimní, aby se požadavky, na jejichž základě lze řízení považovat či nepovažovat za spravedlivé, měnily podle povahy napadeného rozhodnutí a okolností projednávané

48 — Tamtéž (§ 208 a citovaná judikatura).

49 — Tamtéž (§ 207).

50 — Tamtéž (§ 206 až 208 a citovaná judikatura).

51 — Tamtéž (§ 218).

52 — Totéž.

53 — Tamtéž (§ 219).

54 — Tamtéž (§ 220).

55 — Totéž.

56 — Totéž.

57 — ZZ v Secretary of State for the Home Department zmíněný v poznámce pod čarou 11 (bod 20). Chci nicméně poznamenat, že již veřejný rozsudek obsahuje řadu závažných vytýkaných skutečností, k nimž se ZZ mohl vyjádřit v průběhu řízení. Z tohoto rozsudku vyplývá, že v závěrech, jež byly oznámeny navrhovateli opravného prostředku se uvádí, že navrhovatel byl zapojen do činnosti sítě Islámské ozbrojené skupiny (GIA) a do jejích teroristických činností. Konkrétně bylo zjištěno, že je nebo byl vlastníkem předmětů nalezených v Belgii v prostorách najatých známým extremistou, kde bylo mimo jiné nalezeno mnoho zbraní a střeliva. Navíc ze spisu vyplývá, že navrhovatel opravného prostředku zaujal stanovisko k dalším tvrzeným skutečnostem, např. kontaktu s určitými konkrétně vyjmenovanými osobami a podpoře těchto osob, jakož i toho, že měl v držení značné částky peněz.

věci [58]. Mám tedy za to, že Evropský soud pro lidská práva zvolil, když byl konfrontován se situacemi zadržení osob, vyšší standard procesních práv, než je standard, který uplatnil při posuzování slučitelnosti rozhodnutí o vyhoštění s články 8 a 13 EÚLP. Chci ostatně poznamenat, že tento soud ve svém výše uvedeném rozsudku Othman (Abu Qatada) v. Spojené království jasně uvedl, že argumentace, již uplatnil ve svém výše uvedeném rozsudku A. a další v. Spojené království, není obecně použitelná, čímž ukázal, že totéž vnitrostátní řízení lze co do jeho spravedlivé povahy posuzovat odlišně podle kontextu, v němž je toto posouzení prováděno [59].

112. V rámci týchž úvah, pro něž je příznačné zdůraznění proměnlivé povahy kritérií použitelných podle daného kontextu, rovněž poznamenávám, že specifičnost vnitrostátního procesního systému, o který se jedná ve věci v původním řízení, jakož i okolnost, že se tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týká volného pohybu a práva pobytu občanů Unie, podle mého názoru brání analogickému uplatnění argumentace uplatněné Soudním dvorem v jeho výše uvedeném rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise. V tomto rozsudku Soudní dvůr v oblasti práva na obhajobu a práva na účinnou soudní ochranu vytýčil požadavky příznačné pro opatření spočívající ve zmrazení finančních prostředků a ekonomických zdrojů, a to vzhledem ke zvláštnímu procesnímu kontextu, v němž jsou takováto opatření přijímána. To nebrání zjištění, že ve zmíněném rozsudku Soudní dvůr neopomenul uvést, že „naléhavé důvody dotýkající se bezpečnosti nebo mezinárodních vztahů Společenství a jeho členských států mohou bránit sdělování určitých údajů dotčeným osobám“ [60].

113. Konečně odpovím na argument, který uvedl Kontrolní úřad ESVO, podle nějž by bylo nekonzistentní, kdyby se na základě judikatury House of Lords [61] osoba, proti níž byl vydán „control order“ na základě zákona z roku 2005 o předcházení terorismu (Prevention of Terrorism Act 2005), mohla dozvědět o základních tvrzeních svědčících proti ní, zatímco v případě občana Unie, vůči němuž bylo vydáno rozhodnutí o vyhoštění, by takovéto zpřístupnění nebylo umožněno.

114. Jak jsem již uvedl výše, mám za to, že se míra zpřístupnění důvodů veřejné bezpečnosti může měnit v závislosti na procesním kontextu, v němž je vydáno napadené rozhodnutí, a podle povahy dotčených opatření. „Control orders“ spočívají v opatřeních omezujících různými způsoby svobodu osob podezíraných z terorismu, například co se týče jejich bydliště, pohybu, vztahů a použití komunikačních prostředků. Tato opatření mohou mít ve svých nejpřísnějších formách účinky blízké vazebnímu opatření. „Control orders“ tudíž představují zvláštní kategorii opatření, která podle mého názoru není srovnatelná s kategorií rozhodnutí o vyhoštění přijímaných podle směrnice 2004/38. V každém případě skutečnost, že vnitrostátní soud považuje za vhodné rozšířit kritéria, která definoval Evropský soud pro lidská práva svém ve výše uvedeném rozsudku A. a další v. Spojené království, na opatření jiná než zadržení, v rámci použití vnitrostátního zákona, jehož cílem je předcházet teroristickým činům, není sama o sobě takové povahy, aby mohla mít dopad na úroveň procesních požadavků, která podle mého názoru vyplývá v rámci uplatnění unijního práva z čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 ve spojení s článkem 47 Listiny a čl. 346 odst. 1 písm. a) SFEU.

58 — V tomto smyslu viz Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek Kennedy v. Spojené království (§ 189).

59 — Viz Evropský soud pro lidská práva, výše uvedený rozsudek Othman (Abu Qatada) v. Spojené království (§ 223).

60 — Bod 342.

61 — Secretary of State for the Home Departments v AF a další [2009] UKHL 28, dostupný na internetové adrese http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2009/28.html.

IV – Závěry

115. S ohledem na výše uvedené důvody navrhuji, aby Soudní dvůr, na předběžnou otázku položenou Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) odpověděl následovně:

„Článek 30 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 346 odst. 1 písm. a) SFEU musí být vykládán tak, že členskému státu umožňuje ve výjimečných případech řádně odůvodněných nezbytností zajistit bezpečnost státu, jež jsou kromě toho otevřeny přezkumu vnitrostátním soudem, bránit tomu, aby byly důvody veřejné bezpečnosti rozhodnutí o vyhoštění občana Unie oznamovány tomuto občanu, ať již zevrubně nebo formou shrnutí, pokud vnitrostátní procesní právo obsahuje nástroje umožňující vyvážit legitimní bezpečnostní obavy ohledně povahy a zdrojů informací zohledněných při přijetí dotčeného rozhodnutí a nezbytnost přiznat jednotlivci dostatečnou míru procesních práv.

Vnitrostátnímu soudu přísluší na základě zásady proporcionality použít veškeré procesní nástroje, jež má k dispozici, za účelem přizpůsobení míry zpřístupnění důvodů veřejné bezpečnosti požadavkům týkajícím se bezpečnosti státu.“