Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

4. června 2013 *

„Volný pohyb osob — Směrnice 2004/38/ES — Rozhodnutí zakázat občanu Unie vstup na území členského státu z důvodů veřejné bezpečnosti — Článek 30 odst. 2 uvedené směrnice — Povinnost informovat dotčeného občana o důvodech tohoto rozhodnutí — Zpřístupnění v rozporu s bezpečností státu — Základní právo na účinnou soudní ochranu“

Ve věci C-300/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Spojené království) ze dne 19. května 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 17. června 2011, v řízení

ZZ

proti

Secretary of State for the Home Department,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (zpravodaj), G. Arestis, M. Berger a E. Jarašiūnas, předsedové senátů, E. Juhász, J.-C. Bonichot, M. Safjan, D. Šváby a A. Prechal, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 19. června 2012,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za ZZ H. Southeyem, QC, S. Coxem, barristers, pověřenými R. Singhem, solicitor,

— za vládu Spojeného království S. Behzadi-Spencer, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s T. Eickem, barrister,

— za českou vládu D. Hadrouškem, jako zmocněncem,

— za francouzskou vládu G. de Berguesem a B. Beaupère-Manokha, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: angličtina.

— za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s G. Palatiellem, avvocato dello Stato,

— za slovenskou vládu B. Ricziovou, jako zmocněnkyní,

— za Evropskou komisi C. Tufvesson a M. Wilderspinem, jako zmocněnci,

— za Autorité de surveillance ESVO X. Lewisem a G. Mathisenem, jakož i F. Cloarec, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 12. září 2012,

vydává tento

Rozsudek

1 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 (Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46, a – oprava – Úř. věst 2004, L 229, s. 35; Úř. věst. 2005, L 197, s. 34), a to konkrétně s ohledem na článek 47 Listiny základních práv a svobod Evropské unie (dále jen Listina).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi ZZ a Secretary of State for the Home Department (dále jen „Secretary of State“) v otázce rozhodnutí tohoto orgánu, kterým se ZZ zakazuje vstup na území Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z důvodů veřejné bezpečnosti.

Právní rámec

Unijní právo

3 Kapitola VI směrnice 2004/38 obsahuje ustanovení týkající se možnosti členských států omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Evropské unie z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví.

4 Článek 27 odst. 1 uvedené směrnice v tomto ohledu stanoví:

„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.“

5 Článek 30 odst. 1 a 2 téže 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.“

6 Článek 31 odst. 1 a 3 směrnice 2004/38 zní následovně:

„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.“

Právní úprava Spojeného království

Vstup a zákaz vstupu na území Spojeného království

7 Nařízení z roku 2006 o přistěhovalectví ze států Evropského hospodářského prostoru [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, dále jen „nařízení o přistěhovalectví“] provádí směrnici 2004/38 do právní úpravy Spojeného království. Článek 2 tohoto nařízení stanoví:

„(1) Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[…]

‚rozhodnutím EHP [Evropský hospodářský prostor]‘ rozhodnutí přijaté na základě tohoto nařízení, které se týká:

(a) práva osoby na vstup do Spojeného království;

[…]“

8 Článek 11 odst. 1 a 5 tohoto nařízení stanoví:

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

[…]

(5) Tímto článkem však není dotčeno ustanovení čl. 19 odst. 1 […].“

9 Článek 19 uvedeného nařízení, nadepsaný „Zákaz vstupu na území Spojeného království a vyhoštění“, v 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 téhož nařízení stanoví:

„(1) Pro účely této části se rozumí:

[…]

výrazem ‚komise' komise podle zákona z roku 1997 o zvláštní odvolací komisi pro záležitosti přistěhovalectví (Special Immigration Appeals Commission Act 1997, dále jen ‚SIAC');

[…]"

11 Článek 28 nařízení o imigraci stanoví:

„(1) Opravný prostředek proti rozhodnutí EHP může být k [SIAC] 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 z roku 1997 o zvláštní odvolací komisi pro záležitosti přistěhovalectví [Special Immigration Appeals Commission Act 1997 (dále jen ‚zákon o SIAC')] se použije na opravné prostředky podané k [SIAC] 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."

Právní úprava opravného prostředku proti rozhodnutí o zákazu vstupu

12 Podle článku 1 zákona o SIAC musí být tato komise vyšším obecným soudem.

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

„(1) Lord Chancellor může vydat pravidla […]

[…]

(3) Pravidla podle tohoto článku mohou zejména:

(a) stanovit, že řízení před [SIAC] 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. Odstavec 1 tohoto článku v tomto ohledu stanoví, že Attorney General může určit osobu oprávněnou vystupovat před High Court of Justice (England & Wales) k zastupování zájmů navrhovatele v jakémkoli řízení před SIAC, z něhož jsou navrhovatel i všichni jeho právní zástupci vyloučeni. Odstavec 4 téhož článku dále 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) [SIAC] při výkonu své funkce zajistí, aby nebyly zpřístupňovány informace způsobem odporujícím zájmům národní bezpečnosti […].

(3) S výhradou odstavců 1 a 2 musí [SIAC] nabýt přesvědčení, že důkazy, jež má k dispozici, jí v projednávané věci umožňují řádně rozhodnout.“

16 Článek 10 uvedeného nařízení stanoví:

„(1) Přeje-li si Secretary of State podat námitky proti opravnému prostředku, musí [SIAC] 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 námitek proti zpřístupnění prohlášení navrhovateli nebo jeho zástupci, musí současně s jeho předložením [SIAC] 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 Ohledně 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 předkládá [SIAC] 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 předkládá [SIAC] 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 doručí materiál, proti jehož zpřístupnění navrhovateli má námitky.

(2) Poté, co Secretary of State oznámí zvláštnímu advokátu materiál zmíněný 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 [SIAC] vydaného na základě žádosti podané podle odstavce 4.

(3) Zvláštní advokát může bez pokynů komise komunikovat ohledně řízení:

(a) se [SIAC];

(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 pro administrativní účely ohledně otázek, které nesouvisí s podstatou řízení.

(4) Zvláštní advokát si může od [SIAC] vyžádat pokyny dovolující mu komunikovat s navrhovatelem nebo jeho zástupcem, nebo s jakoukoli jinou osobou.

(5) Vyžádá-li si advokát pokyny podle odstavce 4,

(a) musí [SIAC] o této žádosti uvědomit Secretary of State a

(b) Secretary of State musí ve lhůtě stanovené [SIAC] předložit [tomuto orgánu] 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 doručil materiál podle odstavce 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 „důvěrný materiál“ a v tomto ohledu stanoví:

„(1) Pro účely tohoto článku se výrazem ‚důvěrný materiál‘ rozumí:

(a) materiál, o nějž se Secretary of State hodlá opírat v jakémkoli řízení před [SIAC];

(b) materiál, který narušuje jeho argumenty nebo prospívá navrhovateli, anebo

[…]

a proti jehož zpřístupnění navrhovateli nebo jeho zástupci má námitky.

(2) Secretary of State se nemůže opírat o důvěrný materiál, nebyl-li ustanoven zvláštní advokát pro zastupování zájmů navrhovatele.

(3) Jestliže je Secretary of State podle čl. 10 odst. 2 nebo čl. 10A odst. 8 povinen doručit navrhovateli důvěrný materiál nebo jestliže se hodlá o tento materiál opírat a byl-li ustanoven zvláštní advokát, musí jej Secretary of State předložit [SIAC] a doručit zvláštnímu advokátovi:

(a) kopii důvěrného materiálu, pokud tak již neučinil;

(b) prohlášení, v němž se uvádějí důvody, proč má námitky proti jeho zpřístupnění, a

(c) popis materiálu formou, v níž může být doručen navrhovateli, jestliže to lze učinit a v rozsahu, v němž to lze učinit bez zpřístupnění informací v rozporu s veřejným zájmem.

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

(4A) Doručí-li Secretary of State zvláštnímu advokátovi důvěrný materiál, v němž vynechal důvěrné údaje z jiných důvodů než z důvodů služebního tajemství,

(a) musí tyto skutečnosti předložit [SIAC] bez vynechání důvěrných údajů s vysvětlením důvodů změn a

(b) [SIAC] musí vydat Secretary of State pokyn ohledně bodů, jež mohou být vynechány.

(5) Secretary of State může se souhlasem [SIAC] 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 [SIAC] v souladu s tímto článkem rozhodnout, zda této námitce vyhoví, anebo ji zamítne.

(2) [SIAC] 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) [SIAC] může námitce Secretary of State vyhovět, nebo ji zamítnout.

(7) [SIAC] 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 [SIAC] námitce, již předložil Secretary of State podle článku 37, musí:

(a) zkoumat, zda je třeba Secretary of State nařídit, aby navrhovateli doručil shrnutí důvěrného materiálu, a

(b) schválit shrnutí tohoto druhu k zajištění toho, aby neobsahovalo žádnou informaci ani jiné skutečnosti, jejichž zpřístupnění by odporovalo obecnému zájmu.

(9) Zamítne-li [SIAC] námitku, již předložil Secretary of State podle článku 37, nebo Secretary of State nařídí, aby navrhovateli doručil shrnutí důvěrného materiálu,

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

(b) pokud tak neučiní, může [SIAC] 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 [SIAC], anebo

(ii) ve všech ostatních případech nařídit Secretary of State, aby se v řízení nedovolával dotčeného materiálu, (popřípadě) materiálu, u něhož je vyžadováno vypracování shrnutí.“

21 Co se týče rozhodnutí SIAC, čl. 47 odst. 2 až 4 jednacího řádu SIAC stanoví:

„(2) [SIAC] musí písemně zaznamenat své rozhodnutí, jakož i jeho odůvodnění.

(3) [SIAC] 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 [SIAC], je [SIAC] povinna doručit Secretary of State a zvláštnímu advokátovi zvláštní dokument obsahující jeho vynechanou část.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

22 ZZ má zároveň francouzskou a alžírskou státní příslušnost. V roce 1990 uzavřel sňatek se státní příslušnicí Spojeného království, s níž měl k datu podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce osm dětí ve věku od 9 do 20 let. Od roku 1990 do roku 2005 ZZ oprávněně pobýval ve Spojeném království. V roce 2004 mu Secretary of State vydal povolení k trvalému pobytu na území tohoto členského státu.

23 Po odjezdu ZZ ze Spojeného království do Alžírska v srpnu 2005 se Secretary of State rozhodl zrušit jeho právo pobytu a zakázat mu vstup na území Spojeného království z toho důvodu, že jeho přítomnost odporovala obecnému zájmu. SIAC ve svém rozhodnutí konstatovala, že proti tomuto zrušovacímu rozhodnutí nemá ZZ právo podat opravný prostředek.

24 V září 2006 přicestoval ZZ do Spojeného království, kde Secretary of State vydal rozhodnutí o odepření vstupu na základě čl. 19 odst. 1 nařízení o přistěhovalectví z důvodu veřejné bezpečnosti (dále jen „rozhodnutí o odepření vstupu dotčené ve věci v původním řízení“). V návaznosti na toto rozhodnutí byl ZZ odeslán zpět do Alžírska. V okamžiku podání projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce pobýval ve Francii.

25 ZZ podal proti rozhodnutí o odepření vstupu dotčenému ve věci v původním řízení opravný prostředek, který SIAC zamítla z důvodu, že toto rozhodnutí bylo odůvodněno naléhavými důvody veřejné bezpečnosti. Před SIAC jej zastupoval jím zvolený solicitor a barrister (dále jen „právní poradci“).

26 V rámci tohoto řízení o opravném prostředku Secretary of State nesouhlasil s tím, aby byly navrhovateli sděleny informace, na nichž založil námitku proti opravnému prostředku ZZ. V souladu s jednacím řádem SIAC byli ustanoveni dva zvláštní advokáti, aby zastupovali jeho zájmy. Tito advokáti s ním jednali na základě „veřejných důkazů“.

27 Informace, které nebyly ZZ sděleny a na nichž se zakládalo rozhodnutí o zákazu vstupu dotčené ve věci v původním řízení, byly následně sděleny uvedeným zvláštním advokátům, jimž bylo poté zakázáno vyžádat si od ZZ nebo od jeho právních poradců nové pokyny nebo těmto poradcům poskytovat informace bez svolení SIAC. S výhradou těchto omezení zvláštní advokáti i nadále zastupovali zájmy ZZ před SIAC v souvislosti s „důvěrnými důkazy“.

28 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 určila, do jaké míry by zpřístupnění „důvěrných důkazů“, jichž se dovolával Secretary of State, ZZ odporovalo obecnému zájmu.

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

30 SIAC zamítla opravný prostředek ZZ a vydala tzv. „veřejný“ rozsudek a tzv. „důvěrný“ rozsudek, přičemž posledně uvedený rozsudek byl doručen pouze Secretary of State a zvláštním advokátům ZZ. Ve veřejném rozsudku SIAC mj. konstatovala, že „ze spisu proti ZZ mu bylo sděleno pouze minimum informací“ a že se poskytnuté informace týkaly „nepodstatných otázek“.

31 Z veřejného rozsudku dále vyplývá, že SIAC byla přesvědčena o zapojení ZZ do činnosti sítě Islámské ozbrojené skupiny a do jejích teroristických činností v roce 1995 a 1996. Stran skutečností, které byly ZZ sděleny, z tohoto rozsudku vyplývá, že předměty, k jejichž vlastnictví se přiznal, byly nalezeny v Belgii v prostorách najatých známým extremistou, kde bylo mimo jiné nalezeno určité množství zbraní a střeliva. Pokud jde o ostatní činy tvrzené Secretary of State, jako zejména pobyt v Itálii a Belgii, kontakty s určitými osobami a držení značné částky peněz, SIAC považovala vyjádření ZZ a důkazy, jež poskytl, do určité míry za věrohodné a relevantní. SIAC však z důvodů uvedených zejména v důvěrném rozsudku nepřijala jeho tvrzení, jimiž popíral, že by byl zapojen do činnosti uvedené sítě.

32 Ve svém veřejném rozsudku proto SIAC konstatovala, 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 k předkládajícímu soudu, který toto odvolání povolil. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) v rozsudku ze dne 19. dubna 2011 vydaném v rámci odvolacího řízení rozhodl, že je nutné podat projednávanou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, a konstatoval, že rozsudky SIAC vykládané společně obsahují skutková zjištění a odůvodnění, které mohou uvedený závěr SIAC snadno podpořit. Za těchto podmínek podle něj SIAC dostatečně odůvodnila své rozhodnutí. Uvedený Court of Appeal si však klade otázku, zda bylo možné, aby SIAC nesdělila ZZ podstatu důvodů, které byly základem pro rozhodnutí o odepření vstupu dotčené ve věci v původním řízení.

34 Za těchto podmínek se Court of Appeal rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Vyžaduje zásada účinné soudní ochrany zakotvená 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 Evropské unie na území členského státu z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti podle kapitoly VI směrnice 2004/38, zajistil informování dotčeného občana Evropské unie o podstatě důvodů svědčících v jeho neprospěch bez ohledu na to, že po zvážení všech důkazů svědčících proti občanovi Evropské unie, z nichž vycházely orgány dotčeného členského státu, došly orgány tohoto členského státu a příslušný vnitrostátní soud k závěru, že by sdělení podstaty důvodů svědčících proti takovému občanovi Evropské unie bylo v rozporu se zájmy bezpečnosti státu?“

K předběžné otázce

K přípustnosti

35 Podle italské vlády je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nepřípustná ve dvou ohledech. Opravný prostředek ZZ proti rozhodnutí o odepření vstupu, o něž se jedná ve věci v původním řízení, podaný k předkládajícímu soudu je podle ní zaprvé nepřípustný z toho důvodu, že zrušení tohoto rozhodnutí nemůže ZZ ve skutečnosti přinést prospěch, protože ve vstupu do Spojeného království mu v každém případě brání rozhodnutí ze srpna 2005, které je nutno považovat za platné. Z toho podle italské vlády plyne, že položená otázka nemá konkrétní relevanci v původním řízení, a je tedy nepřípustná. Podle čl. 4 odst. 2 SEU a čl. 346 odst. 1 písm. a) SFEU spadá problematika bezpečnosti státu výlučně do pravomoci členských států. Položená otázka se tedy podle této vlády týká oblasti upravené vnitrostátním právem a nespadá do unijních pravomocí.

36 V tomto ohledu je třeba připomenout ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž je v rámci řízení upraveného v článku 267 SFEU, které je založeno na jasném rozdělení funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, ke zjištění a posouzení skutkových okolností sporu v původním řízení i k výkladu a uplatňování vnitrostátního práva příslušný pouze vnitrostátní soud. Stejně tak je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci nezbytnost a relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se položené otázky týkají výkladu unijního práva, je tedy Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudek ze dne 25. října 2012, Rintisch, C-553/11, bod 15 a citovaná judikatura).

37 Odmítnutí rozhodnout o žádosti podané vnitrostátním soudem ze strany Soudního dvora je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 22. června 2010, Melki a Abdeli, C-188/10 a C-189/10, Sb. rozh. s. I-5667, bod 27 a citovaná judikatura).

38 Je nutné konstatovat, že v projednávané věci tomu tak není. Položená otázka se týká výkladu čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38, konkrétně s ohledem na článek 47 Listiny. Tato otázka je dále položena v rámci skutečného sporu týkajícího se legality rozhodnutí o odepření vstupu, které Secretary of State přijal na základě této směrnice vůči ZZ. Ačkoli je přijetí opatření k zajištění vnitřní i vnější bezpečnosti státu věcí členských států, nemůže pouhá skutečnost, že se rozhodnutí týká bezpečnosti státu, vést k tomu, že se nepoužije unijní právo (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. prosince 2009, Komise v. Itálie, C-387/05, Sb. rozh. s. I-11831, bod 45).

39 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je tudíž přípustná.

K věci samé

40 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 vykládán konkrétně s ohledem na článek 47 Listiny v tom smyslu, že vyžaduje, aby vnitrostátní soud, kterému je předložen opravný prostředek občana Unie proti rozhodnutí o odepření vstupu přijatému na základě čl. 27 odst. 1 téže směrnice, zajistil, aby dotčená osoba byla seznámena s podstatou důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti, z nichž vychází toto rozhodnutí, tvrdí-li příslušný vnitrostátní orgán před tímto soudem, že takovému poskytnutí informací brání důvody týkající se bezpečnosti státu.

41 V tomto ohledu je nejprve nutno uvést, že v projednávaném případě je nesporné, že Secretary of State, který je vnitrostátním orgánem nadaným pravomocí v této oblasti, nesdělil ZZ přesné a úplné důvody, na nichž bylo založeno rozhodnutí o odepření vstupu dotčené ve věci v původním řízení, které bylo

přijato na základě článku 27 směrnice 2004/38. Secretary of State se v rámci řízení před SIAC, která v souladu se systémem zavedeným právní úpravou Spojeného království zajišťuje soudní přezkum takových rozhodnutí, dovolával důvěrnosti informací, z nichž vycházel v rámci námitky proti opravnému prostředku ZZ.

42 V souladu s čl. 4 odst. 1 jednacího řádu SIAC je tento orgán povinen zajistit, aby informace nebyly poskytnuty způsobem odporujícím zájmům národní bezpečnosti. Tento soud dále v souladu s čl. 10 odst. 3 ve spojení s čl. 37 odst. 2 tohoto nařízení ustanoví zvláštního advokáta, který zastupuje zájmy navrhovatele v případě, že Secretary of State před posledně uvedeným soudem navrhuje, aby byly informace použité v rámci opravného prostředku považovány za důvěrné. Tento advokát předloží v souladu s článkem 35 uvedeného nařízení vyjádření na jednání, z něhož je navrhovatel vyloučen, předloží důkazy, vyslechne svědky a předloží SIAC písemná vyjádření.

43 Secretary of State musí na základě čl. 37 odst. 3 jednacího řádu SIAC předložit a zaslat tomuto orgánu a zvláštnímu advokátovi kopii tohoto důvěrného materiálu informací, jakož i prohlášení, v němž jsou uvedeny důvody, proč nesouhlasí s jeho poskytnutím. Secretary of State dále na základě odstavce 4 tohoto článku 37 musí předložit popis tohoto důvěrného materiálu formou, v níž může být doručen navrhovateli, jestliže to lze učinit a v rozsahu, v němž to lze učinit bez zpřístupnění informací v rozporu s veřejným zájmem. SIAC v souladu s článkem 38 téhož nařízení prošetří námitku Secretary of State proti zpřístupnění uvedeného materiálu navrhovateli, přičemž Secretary of State i zvláštní advokát mohou v rámci tohoto šetření předložit vyjádření.

44 Na základě článku 36 jednacího řádu SIAC nemůže zvláštní advokát komunikovat s navrhovatelem o procesních otázkách od okamžiku, kdy mu byl doručen materiál, proti jehož zpřístupnění Secretary of State protestuje. Může však požádat SIAC o pokyny povolující takovou komunikaci.

45 Předkládající soud položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku právě ohledně tohoto vnitrostátní řízení.

46 Stran potřebného obsahu a odůvodnění takového rozhodnutí přijatého na základě článku 27 této směrnice, jako je rozhodnutí o odepření vstupu dotčené ve věci v původním řízení, ustanovení čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/38 stanoví, že se dotyčné osobě oznamuje písemně a takovým způsobem, aby mohla porozumět jeho obsahu a důsledkům pro svou osobu. Odstavec 2 téhož článku 30 dále stanoví, že dotyčná osoba musí být přesně a úplně informována o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž jsou založena rozhodnutí přijatá v jejím případě, ledaže je to v rozporu se zájmy bezpečnosti státu.

47 Článek 31 uvedené směrnice ukládá členským státům povinnost stanovit ve vnitrostátním právním řádu opatření nezbytná k tomu, aby občané Unie a členové jejich rodin měli přístup k soudním a případně správním opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí přijatých vůči nim z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví a omezujících jejich svobodu volného pohybu a pobytu v členských státech (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. října 2012, Byankov, C-249/11, bod 53). V souladu s odstavcem 3 téhož článku musí opravná řízení umožňovat posouzení zákonnosti rozhodnutí, skutečností a okolností, na kterých je založeno.

48 Aby dotčená osoba mohla využít opravná řízení zavedená členskými státy, je příslušný vnitrostátní orgán povinen, což čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 stanoví jako zásadu, přesně a úplně ji v rámci správního řízení informovat o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž se zakládá dotyčné rozhodnutí.

49 Článek 30 odst. 2 směrnice 2004/38 umožňuje, aby členské státy omezily informace poskytované dotčené osobě z důvodu bezpečnosti státu pouze ve výjimečných případech. Jakožto výjimka z pravidla stanoveného v předchozím bodě musí být toto ustanovení vykládáno restriktivně, avšak nesmí být zbaveno užitečného účinku.

50 V této souvislosti je třeba určit, zda a v jakém rozsahu čl. 30 odst. 2 a článek 31 směrnice 2004/38 – a tato směrnice musí být vykládána v souladu s požadavky plynoucími z článku 47 Listiny – umožňuje, aby důvody rozhodnutí přijatého na základě článku 27 téže směrnice nebyly uvedeny přesně a úplně.

51 V tomto ohledu je nutno zdůraznit, že tento konformní výklad musí reflektovat význam základního práva zaručeného článkem 47 Listiny, jak vyplývá ze systému zavedeného touto Listinou jako celku. Zejména je nutno zohlednit, že čl. 52 odst. 1 Listiny sice umožňuje omezit výkon práv v ní zakotvených, avšak toto ustanovení vyžaduje, aby každé omezení respektovalo podstatu dotčeného základního práva a bylo s ohledem na zásadu proporcionality nezbytné a skutečně odpovídalo cílům obecného zájmu uznaným Unií.

52 Výklad čl. 30 odst. 2 a článku 31 směrnice 2004/38 nahlížených ve světle článku 47 Listiny tedy nemůže vést k tomu, že nebude dodržena míra ochrany zaručená způsobem popsaným v předchozím v bodě.

53 Podle ustálené judikatury Soudního dvora účinnost soudního přezkumu zaručeného článkem 47 Listiny předpokládá, že dotyčný bude mít možnost seznámit se s důvody přijatého rozhodnutí, které se ho týká, buď přečtením samotného rozhodnutí, nebo na základě sdělení těchto důvodů na jeho žádost, aniž je dotčena pravomoc příslušného soudu požadovat jejich sdělení od dotčeného orgánu (rozsudky ze dne 17. března 2011, Peñarroja Fa, C-372/09 a C-373/09, Sb. rozh. s. I-1785, bod 63, jakož i ze dne 17. listopadu 2011, Gaydarov, C-430/10, Sb. rozh. s. I-11637, bod 41), aby mu tak bylo umožněno hájit svá práva za co nejpříznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné obrátit se na příslušný soud, jakož i k tomu, aby byl tento soud plně schopen provést přezkum legality dotčeného vnitrostátního aktu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. října 1987, Heylens a další, 222/86, Recueil, s. 4097, bod 15, jakož i 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 337).

54 V soudním i správním řízení se však může jevit nezbytné nesdělit dotčené osobě určité informace zejména s ohledem na naléhavé důvody související s bezpečností státu (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, bod 342).

55 Pokud jde o soudní řízení, je nutno připomenout, že Soudní dvůr již judikoval, že s ohledem na zásadu kontradiktornosti, jež je součástí práva na obhajobu zakotveného v článku 47 Listiny, musí mít účastníci řízení právo seznámit se všemi důkazy nebo vyjádřeními předloženými soudu, aby se k nim mohli vyjádřit a aby mohli ovlivnit jeho rozhodnutí (rozsudky ze dne 14. února 2008, Varec, C-450/06, Sb. rozh. s. I-581, bod 45; ze dne 2. prosince 2009, Komise v. Irsko a další, C-89/08 P, Sb. rozh. s. I-11245, bod 52, jakož i ze dne 21. února 2013, Banif Plus Bank, C-472/11, bod 30; pokud jde o čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, viz rovněž rozsudek ESLP Ruiz-Mateos v. Španělsko ze dne 23. června 1993, řada A č. 262 odst. 63).

56 Pokud by soudní rozhodnutí vycházelo ze skutkových okolností a dokumentů, s nimiž se účastníci řízení nebo kterýkoli z nich nemohli seznámit, a tedy se k nim nemohli vyjádřit, bylo by porušeno základní právo na účinnou soudní ochranu (výše uvedený rozsudek Komise v. Irsko, body 52 a citovaná judikatura).

57 Pokud však vnitrostátní orgán ve výjimečných případech brání tomu, aby byla dotčená osoba přesně a úplně informována o důvodech, které jsou základem pro rozhodnutí přijaté na základě článku 27 směrnice 2004/38, s poukazem na důvody týkající se bezpečnosti státu, příslušný soud dotčeného členského státu musí mít k dispozici a musí zavést techniky a procesněprávní pravidla, které umožňují skloubit jednak legitimní bezpečnostní zájmy týkající se povahy a zdroje informací, k nimž bylo přihlíženo při přijímání takového rozhodnutí, a jednak nutnost poskytnout jednotlivcům v dostatečné

míře možnost využít procesních práv, jako je právo být vyslechnut či zásada kontradiktornosti (viz obdobně výše uvedený rozsudek Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, bod 344).

58 Za tímto účelem mají členské státy povinnost zakotvit jednak účinnou soudní kontrolu, pokud jde o existenci i opodstatněnost důvodů uváděných vnitrostátním orgánem s ohledem na bezpečnost státu a legalitu rozhodnutí přijatého na základě článku 27 směrnice 2004/38, a jednak techniky a pravidla této soudní kontroly, o nichž hovoří předchozí bod.

59 V rámci soudního přezkumu legality rozhodnutí přijatého na základě článku 27 směrnice 2004/38 upraveného v jejím článku 31 musí členské státy zakotvit pravidla, která soudu pověřenému přezkumem legality uvedeného rozhodnutí umožní seznámit se s veškerými odůvodněními i souvisejícími důkazy, na jejichž základě bylo toto rozhodnutí přijato.

60 Pokud jde o požadavky, které musí splňovat soudní přezkum existence a opodstatněnosti důvodů uváděných příslušným vnitrostátním orgánem stran bezpečnosti dotčeného členského státu, soud musí mít pověření ověřit, zda tyto důvody brání tomu, aby byly poskytnuty přesné a úplné důvody, na nichž je dotčené rozhodnutí založeno, jakož i s ním související důkazy.

61 Příslušný vnitrostátní orgán tak musí v souladu s vnitrostátními procesněprávními pravidly předložit důkaz o tom, že by bezpečnost státu byla skutečně ohrožena, kdyby byly dotčené osobě sděleny přesně a úplně důvody, na nichž je založeno rozhodnutí přijaté na základě článku 27 směrnice 2004/38, jakož i s ním související důkazy (obdobně viz rozsudek ze dne 15. prosince 2009, Komise v. Finsko, C-284/05, Sb. rozh. s. I-11705, body 47 a 49). Z toho plyne, že zde neplatí domněnka o existenci či podloženosti důvodů uváděných vnitrostátním orgánem.

62 V tomto ohledu musí příslušný vnitrostátní soud provést nezávislý přezkum všech právních a skutkových okolností uváděných příslušným vnitrostátním orgánem a v souladu s vnitrostátními procesněprávními pravidly posoudit, zda bezpečnost státu brání takovému sdělení informací.

63 Dospěje-li uvedený soudce k závěru, že bezpečnost státu nebrání tomu, aby byly dotčené osobě přesně a úplně sděleny důvody, z nichž vychází rozhodnutí o odepření vstupu přijaté na základě článku 27 směrnice 2004/38, umožní příslušnému vnitrostátním orgánu sdělit dotčené osobě chybějící důvody a důkazy. Pokud tento orgán jejich poskytnutí nepovolí, přezkoumá soud legalitu takového rozhodnutí pouze na základě důvodů a důkazů, které byly poskytnuty.

64 Jeví-li se však, že bezpečnost státu skutečně brání tomu, aby byly dotčené osobě sděleny uvedené důvody, soudní přezkum legality rozhodnutí přijatého na základě článku 27 směrnice 2004/38 zakotvený v jejím čl. 31 odst. 1 musí být vzhledem k tomu, co bylo konstatováno v bodech 51, 52 a 57 tohoto rozsudku, proveden v řízení, které odpovídajícím způsobem vyváží požadavky týkající se bezpečnosti státu a požadavky týkající se práva na účinnou soudní ochranu, přičemž případné zásahy do výkonu tohoto práva omezí na nezbytné minimum.

65 V tomto ohledu musí uvedené řízení s ohledem na nutnost respektovat článek 47 Listiny zajistit respektování zásady kontradiktornosti v co největší míře, aby dotčená osoba mohla zpochybnit důvody, na nichž je založeno dotčené rozhodnutí, a vyjádřit se k důkazům s ním souvisejícím, a tedy mohla užitečně uplatnit prostředky obhajoby. Je zejména nutné, aby byla dotčená osoba v každém případě seznámena s podstatou důvodů, z nichž vychází rozhodnutí o odepření vstupu přijaté na základě článku 27 směrnice 2004/38, přičemž potřeba chránit bezpečnost státu nemůže mít ten důsledek, že dotčená osoba bude zbavena práva na to být vyslechnuta, a její právo na opravný prostředek zakotvené v 31 této směrnice tedy bude neúčinné.

66 Vyvažování práva na účinnou soudní ochranu a potřeby zajistit bezpečnost dotčeného členského státu, které je základem pro závěr uvedený v předchozím bodě, se neuplatní stejným způsobem u důkazů, které jsou základem pro odůvodnění, předložených příslušnému vnitrostátnímu soudu. V určitých případech totiž může poskytnutí těchto důkazů přímo a konkrétně ohrozit bezpečnost státu, jelikož může mj. ohrozit život, zdraví či svobodu osob či odhalit metody vyšetřování vnitrostátních bezpečnostních orgánů, a vážně tak narušit plnění budoucích úkolů těchto orgánů, resp. jim v tom zabránit.

67 V tomto kontextu je na příslušném vnitrostátním soudu, aby posoudil, zda a v jakém rozsahu může omezení práva navrhovatele na obhajobu plynoucí zejména z toho, že nebyl přesně a úplně informován o důkazech a důvodech, z nichž vychází rozhodnutí přijaté na základě uvedeného článku 27, ovlivnit důkazní hodnotu důvěrných důkazů.

68 Za těchto podmínek je na příslušném vnitrostátním soudu, aby zaprvé zajistil, aby dotčená osoba byla informována o podstatě důvodů, které jsou základem pro dotčené rozhodnutí, způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachování důvěrnosti důkazů, a aby zadruhé v souladu s vnitrostátním právem vyvodil důsledky plynoucí z případného porušení této povinnosti sdělit informace.

69 Vzhledem k výše uvedenému, je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že čl. 30 odst. 2 a článek 31 směrnice 2004/38 musí být s ohledem na článek 47 Listiny vykládány v tom smyslu, že vyžadují, aby příslušný vnitrostátní soud zajistil, aby příslušný vnitrostátní orgán nesdělil dotčené osobě přesné a úplné důvody, z nichž vychází rozhodnutí přijaté na základě článku 27 této směrnice, jakož i informace o příslušných důkazech pouze v nezbytně nutném rozsahu, a aby dotčený byl o podstatě uvedených důvodů v každém případě informován způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachovat důvěrnost důkazů.

K nákladům řízení

70 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

Článek 30 odst. 2 a článek 31 směrnice 2004/38/ES Evropského parlamentu a Rady 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 musí být s ohledem na článek 47 Listiny vykládány v tom smyslu, že vyžadují, aby příslušný vnitrostátní soud zajistil, aby příslušný vnitrostátní orgán nesdělil dotčené osobě přesné a úplné důvody, z nichž vychází rozhodnutí přijaté na základě článku 27 této směrnice, jakož i informace o příslušných důkazech pouze v nezbytně nutném rozsahu, a aby dotčený byl o podstatě uvedených důvodů v každém případě informován způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachovat důvěrnost důkazů.

Podpisy.