

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

od 4. lipnja 2013. (*)

„Slobodno kretanje osoba – Direktiva 2004/38/EZ – Odluka kojom se građaninu Europske unije zabranjuje pristup državnom području neke države članice zbog razloga javne sigurnosti – Članak 30. stavak 2. navedene direktive – Obveza obavješćivanja dotičnog građanina o razlozima te odluke – Otkrivanje [informacija] protivno interesima državne sigurnosti – Temeljno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu”

U predmetu C-300/11,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Žalbeni sud, Engleska i Wales, Građanski odjel, Ujedinjena Kraljevina) odlukom od 19. svibnja 2011., koju je Sud zaprimio 17. lipnja 2011., u postupku

ZZ

protiv

Secretary of State for the Home Department,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (izvjestitelj), G. Arestis, M. Berger i M. E. Jarašiūnas, predsjednici vijeća, E. Juhász, J.-C. Bonichot, M. Safjan, D. Šváby i A. Prechal, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 19. lipnja 2012.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za ZZ, H. Southey, *QC*, S. Cox, *barristers*, po punomoći R. Singha, *solicitor*,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Behzadi-Spencer, u svojstvu agenta, uz asistenciju T. Eicke, *barrister*,
- za češku vladu, D. Hadroušek, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, G. de Bergues i B. Beaupère-Manokha, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Palatiella, *avvocato dello Stato*,

- za slovačku vladu, B. Ricziová, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, C. Tufvesson i M. Wilderspin, u svojstvu agenata,
- za Nadzorno tijelo EFTA-e, X. Lewis, G. Mathisen i F. Cloarec, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. rujna 2012.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 30. stavka 2. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području države članice, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavlja[n]ju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016.; L 87, str. 36.), posebno u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između ZZ-a i Secretary of State for the Home Department (u daljnjem tekstu: Secretary of State) u pogledu odluke potonjeg kojom mu se zbog razloga javne sigurnosti zabranjuje pristup državnom području Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Poglavlje VI. Direktive 2004/38 sadržava odredbe kojima države članice građanima Europske unije ograničavaju pravo na ulazak i pravo na boravak zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.
- 4 U tom pogledu, člankom 27. stavkom 1. određuje se:

„Podložno odredbama ovog poglavlja, države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i boravka građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Na ove razloge ne može se pozivati u gospodarske svrhe.“
- 5 Člankom 30. stavcima 1. i 2. iste direktive predviđa se:

„1. Dotične osobe obavješćuje se u pisanom obliku o svakoj odluci donesenoj u skladu s člankom 27. stavkom 1. i to na način da mogu shvatiti njezin sadržaj i učinke.

2. Dotične osobe obavješćuje se precizno i u cijelosti o razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja na kojima se temelji odluka donesena u njihovom slučaju, osim ako je to protivno interesima državne sigurnosti.”

6 Članak 31. stavci 1. i 3. Direktive 2004/38 glase kako slijedi:

„1. Dotične osobe imaju pristup postupcima sudske i, prema potrebi, upravne zaštite u državi članici domaćinu radi podnošenja žalbe ili zahtjeva za preispitivanje protiv bilo koje odluke donesene zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

[...]

3. U postupcima pravne zaštite omogućuje se ispitivanje zakonitosti odluke, kao i činjenica te okolnosti na kojima se predložena mjera temelji. Tim postupcima osigurava se da odluka ne bude neproporcionalna, a posebno s obzirom na zahtjeve utvrđene u članku 28.”

Pravo Ujedinjene Kraljevine

Pristup i zabrana pristupa državnom području Ujedinjene Kraljevine

7 Uredbom o useljavanju (Europski gospodarski prostor) iz 2006. [(Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, u daljnjem tekstu: Uredba o useljavanju)], prenose se odredbe Direktive 2004/38 u pravo Ujedinjene Kraljevine. Članak 2. te uredbe određuje sljedeće:

(1) Za potrebe ove uredbe:

[...]

„odluka EGP (Europski gospodarski prostor)’ znači odluka donesena na temelju uredbe koja se odnosi na:

(a) pravo osobe na ulazak u Ujedinjenu Kraljevinu;

[...]”

8 U skladu s člankom 11. stavcima 1. i 5. te uredbe:

„(1) Državljaninu EGP-a mora biti dopušten ulazak na državno područje Ujedinjene Kraljevine ako pri dolasku predoči valjanu osobnu iskaznicu ili putovnicu koju je izdala država EGP-a.

[...]

(5) Međutim, primjena ovog članka podložna je članku 19. stavku 1.[...].”

- 9 Članak 19. dotične uredbe, pod nazivom „Zabrana pristupa državnom području Ujedinjene Kraljevine i protjerivanje“ glasi kako slijedi:

„Osobama je zabranjen ulazak na državno područje Ujedinjene Kraljevine, u skladu s člankom 11., ako je zabrana pristupa opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja u skladu s člankom 21.”

- 10 Člankom 25. iste uredbe predviđa se sljedeće:

„(1) Za potrebe ovog dijela:

[...]

„Povjerenstvo’ znači Povjerenstvo kako je predviđeno Zakonom iz 1997. o Posebnom povjerenstvu za žalbe u području useljavanja (Special Immigration Appeals Commission, u daljnjem tekstu: SIAC);

[...]”

- 11 Članak 28. Uredbe o useljavanju glasi kako slijedi:

„(1) Moguće je [SIAC-u] podnijeti tužbu protiv odluke EGP u slučajevima u kojima se primjenjuju stavak 2. ili 4.

[...]

(4) Ovaj se stavak primjenjuje ako Secretary of State potvrdi da je odluka EGP bila u cijelosti ili djelomično donesena na temelju informacija koje, prema njegovom mišljenju, nisu smjele postati javne

(a) zbog nacionalne sigurnosti;

[...]

(8) Zakon iz 1997. o Posebnom povjerenstvu za žalbe u području useljavanja [(Special Immigration Appeals Commission Act 1997 (u daljnjem tekstu: Zakon o SIAC-u)] primjenjuje se na tužbe podnesene [SIAC-u] na temelju ove uredbe jednako kako se primjenjuje na tužbe podnesene na temelju članka 2. predmetnog zakona (tužba protiv odluke u području useljavanja), osim točke (i.) tog stavka.”

Pravila primjenjiva na tužbu protiv odluke o zabrani pristupa

- 12 Na temelju članka 1. Zakona o SIAC-u, potonji mora biti viši redovni sud.

- 13 Člankom 5. stavcima 1., 3. i 6. predviđa se sljedeće:

„(1) Lord Chancellor može utvrditi sljedeća pravila [...]

[...]

(3) Pravilima iz ovog članka može se posebno:

- (a) predvidjeti da se postupak pred [SIAC-om] može odvijati a da tužitelj nije obaviješten o svim pojedinostima razloga na kojima se zasniva odluka koja je predmet tužbe;

[...]

(6) Tijekom sastavljanja pravila iz ovog članka, Lord Chancellor uzima u obzir osobito sljedeće:

- (a) potreba da se osigura pravilan nadzor odluka koje su predmet tužbe, i
- (b) potreba da se osigura da otkrivanje informacija ne bude protivno općem interesu.”

14 Člankom 6. Zakona o SIAC-u predviđa se imenovanje posebnih odvjetnika. U tom pogledu, člankom 6. stavkom 1. određuje se da Attorney General može imenovati ovlaštenu osobu za zastupanje pred High Court of Justice (England & Wales) (Visoki sud, Engleska i Wales) u svrhu predstavljanja interesa tužitelja u svim postupcima pred SIAC-om, dok su potonji i svi njegovi zakonski zastupnici isključeni. Člankom 6. stavkom 4. predviđa se, osim toga, da ta osoba „nema odgovornost prema osobi čije je interese zadužena zastupati”.

15 Člankom 4. stavcima 1. i 3. Poslovnika iz 2003. o Posebnom povjerenstvu za žalbe u području useljavanja [Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003, u daljnjem tekstu: Poslovnik SIAC-a] određuje se sljedeće:

„(1) Izvršavanjem svojih dužnosti [SIAC] osigurava da se informacije ne priopćuju protivno interesima nacionalne sigurnosti [...].

(3) U skladu sa stavcima 1. i 2., [SIAC] se mora uvjeriti da mu elementi kojima raspolaže omogućuju da zadovoljavajuće odlučuje o predmetu.”

16 Člankom 10. dotične uredbe predviđa se sljedeće:

„(1) Ako Secretary of State želi osporiti tužbu, mora [SIAC-u] podnijeti sljedeće:

- (a) izjavu u kojoj su navedeni dokazi na kojima temelji svoje osporavanje tužbe, i
- (b) sve oslobađajuće dokaze o kojima ima saznanja.

(2) Ako se Secretary of State ne protivi obavješćivanju tužitelja ili njegovog zastupnika o izjavi, jedan se primjerak mora dostaviti tužitelju pri njezinom podnošenju [SIAC-u].

(3) Ako se Secretary of State protivi obavješćivanju tužitelja ili njegovog zastupnika o izjavi podnesenoj na temelju stavka 1., primjenjuju se članci 37. i 38.”

17 Kada je riječ o dužnosti posebnog odvjetnika, predviđenog u članku 6. Zakona o SIAC-u, člankom 35. Poslovnika SIAC-a određuje se sljedeće:

„Dužnost je posebnog odvjetnika zastupati interese tužitelja:

- (a) podnošenjem [SIAC-u] svih očitovanja na svim raspravama iz kojih su tužitelj i njegovi zastupnici isključeni;
- (b) iznošenjem svih dokaza i unakrsnim ispitivanjem svjedoka na raspravama, i
- (c) podnošenjem pisanih očitovanja [SIAC-u].”

18 Kada je riječ o komunikaciji između tužitelja i posebnog odvjetnika, člankom 36. Poslovnika SIAC-a predviđa se sljedeće:

„(1) Posebni odvjetnik može s tužiteljem ili njegovim zastupnikom komunicirati u svakom trenutku prije nego što ga Secretary of State obavijesti o elementima zbog kojih se protivi njihovom priopćavanju tužitelju.

(2) Nakon što Secretary of State obavijesti posebnog odvjetnika o elementima, kao što je navedeno u stavku 1., posebni odvjetnik ne može s dotičnom osobom komunicirati ni o jednom pitanju povezanom s postupkom, osim u slučajevima predviđenima u stavku 3. ili u stavku 6. točki (b), ili u skladu s uputom [SIAC-a] utvrđenom kao odgovor na zahtjev sastavljen na temelju stavka 4.

(3) Posebni odvjetnik može, bez uputa [SIAC-a], komunicirati o predmetu postupka sa:

- (a) [SIAC-om];
- (b) Secretary of State ili svakom osobom koja djeluje u njegovo ime;
- (c) nadležnim sucem ili svakom osobom koja djeluje u njegovo ime;

(d) svakom osobom, osim tužitelja i njegovih zastupnika, s kojom mora, u administrativne svrhe, komunicirati o predmetu pitanja koja nisu povezana s biti postupka.

(4) Posebni odvjetnik može zatražiti od [SIAC-a] upute kojima mu se dopušta komuniciranje s tužiteljem ili njegovim zastupnicima ili s bilo kojom drugom osobom.

(5) Ako posebni odvjetnik zatraži upute na temelju članka 4.,

(a) [SIAC] mora o zahtjevu obavijestiti Secretary of State, i

(b) Secretary of State mora, u roku koji odredi [SIAC], [potonjem] uložiti sve prigovore protiv predložene komunikacije ili načina na koji je predloženo da se ona ostvari te ih dostaviti posebnom odvjetniku.

- (6) Stavkom 2. ne zabranjuje se tužitelju da komunicira s posebnim odvjetnikom nakon što ga je Secretary of State obavijestio o elementima, kao što je navedeno u stavku 1., ali
 - (a) tužitelj s posebnim odvjetnikom može komunicirati samo pisanim putem i posredstvom zakonskog zastupnika, i
 - (b) posebni odvjetnik može odgovoriti samo u skladu s uputama [SIAC-a]; u nedostatku takvih uputa, svejedno može zakonskom zastupniku tužitelja poslati pisanu potvrdu o primitku.”
- 19 Člankom 37. Poslovnika SIAC-a utvrđuje se pojam „povjerljivi elementi” i, u tom pogledu, njime se određuje sljedeće:
- „(1) Za potrebe ovog članka, pojam ‚povjerljivi elementi’ znači sljedeće:
- (a) elementi na koje se Secretary of State želi pozvati u bilo kojem postupku pred [SIAC-om];
 - (b) elementi koji štete njegovim argumentima ili koji su povoljni za tužitelja, ili
- [...]
- i zbog kojih se protivi da se o njima obavijesti tužitelja ili njegovog zastupnika.
- (2) Secretary of State ne može se pozvati na povjerljive elemente ako nije imenovan posebni odvjetnik koji će zastupati interese tužitelja.
 - (3) Ako je Secretary of State obvezan, u skladu s člankom 10. stavkom 2. ili člankom 10.A stavkom 8., obavijestiti tužitelja o povjerljivim elementima ili ako se želi pozvati na te elemente, a posebni odvjetnik nije imenovan, Secretary of State mora [SIAC-u] podnijeti i posebnom odvjetniku dostaviti:
 - (a) primjerak povjerljivih elemenata, ako to još nije učinio;
 - (b) izjavu u kojoj su navedeni razlozi zbog kojih se protivi njihovom priopćavanju, i
 - (c) ako i u mjeri u kojoj je to moguće učiniti bez otkrivanja informacija protivno općem interesu, opis elemenata u obliku koji se može dostaviti tužitelju.
 - (4) Secretary of State mora, dok podnosi opise, tužitelju dostaviti sve opise koji su podneseni u skladu sa stavkom 3. točkom (c).
 - (4A) Ako Secretary of State posebnom odvjetniku dostavi povjerljive elemente iz kojih je uklonio neke dijelove, ali ne zato što sadržavaju profesionalnu tajnu,
 - (a) [SIAC-u] mora podnijeti cjelovite elemente, obrazloživši razloge izmjena, i
 - (b) [SIAC] mora Secretary of State dati upute o točkama koje se mogu ukloniti.

- (5) Secretary of State može u svakom trenu, uz dopuštenje [SIAC-a] ili suglasnost posebnog odvjetnika, izmijeniti ili dopuniti dokumentaciju podnesenu u skladu s ovim člankom.”

20 Kada je riječ o ispitivanju prigovora Secretary of State, člankom 38. Poslovnika SIAC-a određuje se sljedeće:

„(1) Ako Secretary of State uloži prigovor u skladu s člankom 36. stavkom 5. točkom (b) ili člankom 37., [SIAC] mora odlučiti hoće li, u skladu s ovim člankom, prihvatiti ili odbaciti prigovor.

(2) [SIAC] mora zakazati raspravu kako bi Secretary of State i posebnom odvjetniku omogućio da podnese usmena očitovanja [...].

[...]

(5) Na raspravama održanima u skladu s ovim člankom nisu nazočni tužitelj ni njegov zastupnik.

(6) [SIAC] može prihvatiti ili odbaciti prigovor Secretary of State.

(7) [SIAC] mora prihvatiti prigovor Secretary of State na temelju članka 37., ako procijeni da će priopćavanje dotičnih elemenata biti protivno općem interesu.

(8) Ako [SIAC] prihvati prigovor Secretary of State, na temelju članka 37. mora:

(a) ispitati treba li narediti Secretary of State da tužitelju dostavi sažetak povjerljivih elemenata, i

(b) odobriti sve takve sažetke kako bi se osiguralo da ne sadržavaju informacije ni druge elemente čije bi priopćavanje bilo protivno općem interesu.

(9) Ako [SIAC] odbaci prigovor koji je na temelju članka 37. uložio Secretary of State ili ako mu naloži da tužitelju dostavi sažetak povjerljivih elemenata,

(a) Secretary of State nije obvezan dostaviti elemente ili sažetak, ali

(b) ako to ne učini, [SIAC] može, na raspravi na kojoj Secretary of State i posebni odvjetnik mogu podnijeti očitovanja,

(i) ako procijeni da su elementi ili drugi podaci koje je trebalo sažeti mogli naštetiti argumentima Secretary of State ili su mogli biti povoljni za tužitelja, naložiti Secretary of State da se u svojim argumentima ne poziva na te točke, da napravi ustupak ili da poduzme druge mjere u skladu s uputama [SIAC-a];

ili

- (ii) u svim drugim slučajevima nalaže Secretary of State da se ne poziva na predmetne elemente ili (kad je to primjenjivo) na druge podatke u postupku koje treba sažeti.”
- 21 Kada je riječ o odluci SIAC-a, članak 47. stavci 2. do 4. Poslovnika SIAC-a glasi kako slijedi:
- „(2) [SIAC] svoju odluku mora dokumentirati kao i razloge na kojima se ona temelji.
- (3) [SIAC] mora u razumnom roku strankama dostaviti dokument koji sadržava njegovu odluku kao i razloge na kojima se ona temelji, ako i u mjeri u kojoj je to moguće učiniti bez otkrivanja informacija protivno općem interesu.
- (4) Ako dokument predviđen u stavku 3. ne obuhvaća sve razloge njegove odluke, [SIAC] mora Secretary of State i posebnom odvjetniku dostaviti zaseban dokument u kojem su ti razlozi navedeni .”

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 22 ZZ ima dvojno državljanstvo, francusko i alžirsko. U braku je od 1990. s državljankom Ujedinjene Kraljevine s kojom ima osmero djece koja su na datum podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku imala od 9 do 20 godina. ZZ je od 1990. do 2005. zakonito boravio u Ujedinjenoj Kraljevini. Secretary of State dodijelio mu je pravo na stalni boravak na državnom području te države članice.
- 23 Nakon što je ZZ u kolovozu 2005. napustio Ujedinjenu Kraljevinu radi povratka u Alžir, Secretary of State odlučio je poništiti njegovo pravo na boravak i zabraniti mu pristup području Ujedinjene Kraljevine jer je njegova prisutnost bila štetna za opći interes. SIAC je u svojoj presudi izjavio da ZZ nema nikakvo pravo na podnošenje tužbe protiv te odluke o poništenju.
- 24 ZZ se u rujnu 2006. vratio u Ujedinjenu Kraljevinu gdje je Secretary of State donio, na temelju članka 19. stavka 1. Uredbe o useljavanju, odluku o odbijanju ulaska zbog razloga javne sigurnosti (u daljnjem tekstu: odluka o odbijanju ulaska u glavnom postupku). Nakon te odluke ZZ se vratio u Alžir. ZZ je na datum podnošenja ovog zahtjeva za prethodnu odluku imao boravište u Francuskoj.
- 25 ZZ je podnio tužbu protiv odluke o odbijanju ulaska u glavnom postupku, koju je SIAC odbacio, obrazloživši da je ta odluka opravdana ozbiljnim razlozima javne sigurnosti. Pred SIAC-om su ga zastupali *solicitor* i *barrister* koje je sam izabrao (u daljnjem tekstu: osobni savjetnici).
- 26 U okviru te tužbe Secretary of State protivio se da se tužitelja obavijesti o elementima na kojima je utemeljio svoj prigovor na tužbu ZZ-a. U skladu s pravilima postupka koji se primjenjuju pred SIAC-om, imenovana su dva posebna odvjetnika koji će zastupati interese ZZ-a. Oni su se sa ZZ-om savjetovali na temelju „javnih dokaza”.
- 27 Nadalje, o informacijama o kojima ZZ nije bio obaviješten, a na kojima se temeljila odluka o odbijanju ulaska u glavnom postupku, bili su obaviješteni dotični posebni odvjetnici kojima je otad bilo zabranjeno tražiti od ZZ-a ili od njegovih osobnih

savjetnika nove upute ili potonjima davati informacije bez odobrenja SIAC-a. Uzimajući u obzir ta ograničenja, posebni su odvjetnici nastavili zastupati interese ZZ-a pred SIAC-om u pogledu „povjerljivih elemenata”.

- 28 Za potrebe ispitivanja prigovora Secretary of State protiv obavješćivanja tužitelja o tim elementima, SIAC je održao raspravu zatvorenu za javnost na kojoj tužitelj i njegovi osobni savjetnici nisu bili nazočni, ali su bili prisutni njegovi posebni odvjetnici. SIAC je odredio u kojoj bi mjeri obavješćivanje ZZ-a o „povjerljivim elementima”, na koje se poziva Secretary of State, bilo protivno općem interesu.
- 29 Zatim se održala rasprava o tužbi ZZ-a, koja je bila dijelom otvorena, a dijelom zatvorena za javnost. Na raspravama zatvorenima za javnost nije bio prisutan ZZ ni njegovi osobni savjetnici, ali su bili prisutni njegovi posebni odvjetnici koji su podnosili očitovanja u njegovo ime.
- 30 SIAC je odbacio tužbu ZZ-a te je donio „javnu” i „povjerljivu” presudu koja je priopćena samo Secretary of State i posebnim odvjetnicima ZZ-a. U svojoj javnoj presudi SIAC je utvrdio posebno da mu je dano „malo elemenata iz spisa protiv” ZZ-a te da se oni nisu odnosili na „ključna pitanja”.
- 31 Osim toga, iz javne presude proizlazi da je SIAC uvjeren da je ZZ od 1995. do 1996. bio uključen u aktivnosti mreže Groupe islamique armé (Oružane islamske skupine) i njezine terorističke aktivnosti. Budući da je riječ o činjeničnim elementima koji su priopćeni ZZ-u, iz te presude proizlazi da su predmeti za koje je potonji priznao da jest ili da je bio vlasnik bili 1995. pronađeni u Belgiji, u prostorijama koje je unajmio poznati ekstremist, gdje je, među ostalim, nađena određena količina oružja i streljiva. U pogledu ostalih navodnih činjenica koje je iznio Secretary of State, poput, posebno, boravaka u Italiji te u Belgiji, kontakata s određenim osobama i posjedovanja velikih novčanih iznosa, SIAC je, u određenoj mjeri, smatrao stajalište ZZ-a i dokaze koje je predočio vjerodostojnima i relevantnima. Međutim, razlozi zbog kojih SIAC nije prihvatio osporavanja koja je ZZ iznio o svojoj uključenosti u aktivnosti dotične mreže izneseni su posebno u povjerljivoj presudi.
- 32 SIAC je u svojoj javnoj presudi zaključio da je, „zbog razloga koji su objašnjeni samo u povjerljivoj presudi”, „uvjeren da osobno ponašanje ZZ-a predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu opasnost koja utječe na temeljni interes društva odnosno javnu sigurnost koje je važnije od prava tužitelja i njegove obitelji na uživanje obiteljskog života u Ujedinjenoj Kraljevini”.
- 33 ZZ je protiv te presude podnio žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev, koji mu je za to dao odobrenje. U svojoj presudi od 19. travnja 2011., donesenoj u okviru žalbenog postupka, kojom se odlučivalo o nužnosti podnošenja ovog zahtjeva za prethodnu odluku, Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Žalbeni sud, Engleska i Wales, Građanski odjel) utvrdio je da presude SIAC-a, koje se zajedno tumače, sadržavaju činjenične tvrdnje i obrazloženja kojima se može lako potkrijepiti zaključak SIAC-a. U tim okolnostima, potonji je dovoljno obrazložio svoju odluku. Međutim, dotični Court of Appeal (Žalbeni sud) ipak nije siguran je li SIAC-u bilo dopušteno ne otkriti ZZ-u bit razloga na kojima se temeljila odluka o odbijanju ulaska u glavnom predmetu.

- 34 U tim je okolnostima Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Žalbeni sud, Engleska i Wales, Građanski odjel) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Zahtijeva li se načelom djelotvorne sudske zaštite iz članka 30. stavka 2. Direktive 2004/38, u vezi s člankom 346. stavkom 1. točkom (a) [UFEU-a], da sud kojem je podnesena tužba protiv odluke kojom se građaninu Europske unije zabranjuje pristup državnom području države članice zbog razloga javnog poretka i javne sigurnosti u skladu s poglavljem VI. Direktive 2004/38 osigura da se građanina Europske unije obavijesti o biti razloga koji postoje protiv njega, unatoč činjenici da su tijela države članice i nadležni nacionalni sud, nakon što su ispitali sve dokaze koje je tijelo države članice iznijelo protiv građanina Europske unije, zaključili da je priopćavanje biti razloga protivno interesima državne sigurnosti?“

O prethodnom pitanju

Dopuštenost

- 35 Prema mišljenju talijanske vlade, zahtjev za prethodnu odluku nedopušten je iz dva razloga. S jedne strane, tužba ZZ-a protiv odluke o odbijanju ulaska u glavnom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev nedopuštena je jer poništenjem te odluke ne može postići stvarnu prednost, zbog činjenice da bi njegov ulazak u Ujedinjenu Kraljevinu svejedno bio spriječen odlukom iz kolovoza 2005. koja se mora smatrati valjanom. Iz toga slijedi da postavljeno pitanje nije doista relevantno za glavni postupak te je stoga nedopušteno. S druge strane, iz članka 4. stavka 2. UEU-a i članka 346. stavka 1. točke (a) UFEU-a proizlazi da državna sigurnost ostaje isključiva odgovornost svake države članice. Stoga se postavljeno pitanje odnosi na predmet uređen nacionalnim pravom i iz toga razloga nije u nadležnosti Unije.
- 36 U tom pogledu, potrebno je podsjetiti da stalna sudska praksa Suda na temelju koje je, u okviru postupka predviđenog u članku 267. UFEU-a, koji se temelji na jasnoj podjeli uloga između nacionalnih sudova i Suda, nacionalni sudac jedini nadležan odlučivati o činjenicama iz glavnog postupka i procjenjivati ih te tumačiti i primjenjivati nacionalno pravo. Također, isključivo je na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudske odluke koje će biti donesene da uvažavajući posebnosti predmeta ocijeni nužnost i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, s obzirom na to da se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je u načelu dužan donijeti odluku (presuda od 25. listopada 2012., Rintisch, C-553/11, t. 15. i navedena sudska praksa).
- 37 Sud može odbiti odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili glavnim postupkom, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, Zb., str. I-5667., t. 27. i navedena sudska praksa).
- 38 Valja utvrditi da to nije slučaj u ovom predmetu. Naime, s jedne strane, postavljeno pitanje odnosi se na tumačenje članka 30. stavka 2. Direktive 2004/38, posebno u vezi s člankom 47. Povelje. S druge strane, to je pitanje postavljeno u okviru stvarnog spora o

zakonitosti odluke o odbijanju ulaska koju je, u skladu s tom direktivom, donio Secretary of State protiv ZZ-a. Osim toga, iako države članice same donose mjere za očuvanje svoje unutarnje i vanjske sigurnosti, sama činjenica da nacionalno nadležno tijelo donosi odluku o državnoj sigurnosti ne može prouzročiti neprimjenjivost prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 15. prosinca 2009., Komisija/Italija, C-387/05, Zb., str. I-11831., t. 45.)

39 Stoga je zahtjev za prethodno pitanje dopušten.

Meritum

- 40 Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjem u biti pita mora li se članak 30. stavak 2. Direktive 2004/38, posebno u vezi s člankom 47. Povelje tumačiti na način da se od nacionalnog suda kojem je građanin Unije podnio tužbu protiv odluke o odbijanju ulaska donesene u skladu s člankom 27. stavkom 1. dotične direktive zahtijeva da zainteresiranu stranku obavijesti o biti razloga javne sigurnosti na kojima se temelji ta odluka, ako nadležno nacionalno tijelo tvrdi, pred tim sudom, da je to otkrivanje protivno interesima državne sigurnosti.
- 41 U tom pogledu, prije svega treba istaknuti da je u ovom slučaju neosporno da Secretary of State, nadležno nacionalno tijelo u ovom predmetu, nije jasno ni u cijelosti ZZ-a obavijestio o razlozima na kojima se temelji odluka o odbijanju ulaska u glavnom postupku, koja je donesena u skladu s člankom 27. Direktive 2004/38. U okviru postupka koji se vodi pred SIAC-om kojim se, u skladu sa sustavom utvrđenim propisima Ujedinjene Kraljevine, osigurava sudski nadzor takvih odluka, Secretary of State istaknuo je povjerljivost elemenata na kojima je utemeljio svoj prigovor na tužbu ZZ-a.
- 42 U skladu s člankom 4. stavkom 1. Poslovnika SIAC-a, potonji je obvezan osigurati da se ne otkrivaju informacije ako je to protivno interesima državne sigurnosti. Osim toga, taj sud imenuje, u skladu s člankom 10. stavkom 3., u vezi s člankom 37. stavkom 2. tog Poslovnika, posebnog odvjetnika koji će zastupati interese tužitelja, ako Secretary of State pred tim sudom zahtijeva povjerljivost elemenata iznesenih u okviru sudske zaštite. Taj odvjetnik podnosi, u skladu s člankom 35. navedenog Poslovnika, očitovanja na raspravama iz kojih je tužitelj isključen, iznosi dokaze, sudjeluje u unakrsnom ispitivanju svjedoka i podnosi SIAC-u pisana očitovanja.
- 43 Secretary of State je obvezan, u skladu s člankom 37. stavkom 3. Poslovnika SIAC-a, sastaviti te tužitelju i posebnom odvjetniku dostaviti primjerak povjerljivih elemenata kao i izjavu u kojoj su navedeni razlozi zbog kojih se protivi njihovom priopćavanju. Osim toga, Secretary of State dužan je, u skladu s člankom 37. stavkom 4., sastaviti opis tih povjerljivih elemenata u obliku koji se može dostaviti tužitelju ako i u mjeri u kojoj je to moguće učiniti bez otkrivanja informacija protivno općem interesu. SIAC je, u skladu s člankom 38. istog Poslovnika, ispitao prigovor Secretary of State protiv priopćavanja predmetnih elemenata u okviru čega su Secretary of State i posebni odvjetnik mogli podnijeti očitovanja.
- 44 U skladu s člankom 36. Poslovnika SIAC-a, posebni odvjetnik nije smio komunicirati s tužiteljem o pitanjima povezanima s postupkom od trenutka kada su mu dostavljeni

elementi protiv čijeg je otkrivanja Secretary of State podnio prigovor. Međutim, mogao je od njega zatražiti upute kojima bi se takva komunikacija odobrila.

- 45 Sud koji je uputio zahtjev postavio je pitanje Sudu u pogledu tog nacionalnog postupka.
- 46 Člankom 30. stavkom 1. Direktive 2004/38 predviđa se, kada je riječ o potrebnom sadržaju i razlogu za odluku donesenu u skladu s člankom 27. te direktive, poput odluke o odbijanju ulaska u glavnom predmetu, da se zainteresiranu stranku mora pisano obavijestiti o toj odluci tako da može shvatiti njezin sadržaj i posljedice. Osim toga, člankom 30. stavkom 2. određuje se da se zainteresiranu stranku mora jasno i u cijelosti obavijestiti o razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja na kojima se temelji ta odluka, osim ako to nije protivno interesima državne sigurnosti.
- 47 Člankom 31. predmetne direktive obvezuje se države članice da osiguraju, u skladu sa svojim pravnim poretkom, mjere potrebne da bi se građanima Unije i članovima njihove obitelji omogućilo pravo na podnošenje žalbe sudu i, ako je moguće, upravnom tijelu u svrhu pobijanja odluke kojom se zbog razloga javnog poretka ograničava njihovo pravo na slobodno kretanje i slobodan boravak u državama članicama (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2012., Byankov, C-249/11, t. 53.). U skladu s člankom 31. stavkom 3., žalbenim se postupkom mora preispitati zakonitost odluke te činjenice i okolnosti na kojima se odluka temelji.
- 48 Kako bi zainteresirana stranka mogla korisno upotrijebiti pravne lijekove koje su utvrdile države članice, nadležno nacionalno tijelo obvezno je, kako je to utvrđeno načelom iz članka 30. stavka 2. Direktive 2004/38, obavijestiti je jasno i u cijelosti, u okviru upravnog postupka, o razlozima pravnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja na kojima se temelji dotična odluka.
- 49 Samo se odstupanjem od članka 30. stavka 2. Direktive 2004/38 državama članicama odobrava, u interesu državne sigurnosti, ograničavanje prijenosa informacija zainteresiranoj stranci. Kada je riječ o odstupanju od pravila iz prethodne točke, ta se odredba mora strogo tumačiti, a da je se pritom ne lišava njezinog korisnog učinka.
- 50 U tom kontekstu treba utvrditi dopušta li se i u kojoj mjeri člankom 30. stavkom 2. i člankom 31. Direktive 2004/38 da se ne priopćuju jasno i u cijelosti razlozi na temelju kojih je donesena odluka u skladu s člankom 27. te iste direktive s obzirom na to da se njezine odredbe trebaju tumačiti u skladu sa zahtjevima iz članka 47. Povelje.
- 51 U tom pogledu važno je naglasiti da se u tom tumačenju mora uzeti u obzir važnost temeljnog prava zajamčenog člankom 47. Povelje kako proizlazi iz sustava koji se u cijelosti provodi potonjom. Posebno, treba uzeti u obzir to da ako se člankom 52. stavkom 1. Povelje priznaju ograničenja ostvarivanja prava koja su njome dodijeljena, tom se odredbom, međutim, zahtijeva da sva ograničenja moraju posebno poštovati ključan sadržaj predmetnog temeljnog prava koje se dovodi u pitanje i, osim toga, traži se da, poštujući načelo proporcionalnosti, budu nužna i da stvarno odgovaraju ciljevima općeg interesa koje Unija priznaje.
- 52 Stoga tumačenje članka 30. stavka 2. i članka 31. Direktive 2004/38 u vezi s člankom 47. Povelje ne bi smjeli imati za posljedicu neispunjenje zajamčene razine zaštite opisane u prethodnoj točki.

- 53 U skladu sa stalnom sudskom praksom Suda, da bi nadzor sudskih odluka zajamčen člankom 47. Povelje bio djelotvoran zahtijeva se da zainteresirana stranka bude upoznata s razlozima na kojima se temelji donesena odluka koja se na nju odnosi, bilo čitanjem same odluke ili priopćenjem razloga na njezin zahtjev a da se ne dovodi u pitanje ovlast nadležnog suca da od predmetnog tijela zahtijeva da joj priopći te razloge (presude od 17. ožujka 2011., Peñarroja Fa, C-372/09 i C-373/09, Zb., str. I-1785., t. 63., i od 17. studenoga 2011., Gaydarov, C-430/10, Zb., str. I-11637., t. 41.) kako bi joj omogućio da svoja prava brani u najboljim mogućim uvjetima te da uz potpuno poznavanje činjenica odluči je li korisno obratiti se nadležnom sucu, te kako bi tom nadležnom sucu omogućio da obavi nadzor zakonitosti predmetne nacionalne odluke (vidjeti u tom smislu presude od 15. listopada 1987., Heylens i dr., 222/86, Zb., str. 4097., t. 15. kao i od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, Zb., str. I-6351., t. 337.).
- 54 Svakako se može pokazati potrebnim, kako u upravnom tako i u sudskom postupku, da se određene informacije ne priopćuju zainteresiranoj stranci, posebno, u pogledu važnih razloga povezanih s državnom sigurnosti (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, t. 342.).
- 55 Kada je riječ o sudskom postupku, potrebno je podsjetiti da je Sud već presudio da, u pogledu raspravnog načela koje je dio pravâ obrane iz članka 47. Povelje, stranke u postupku trebaju imati pravo biti upoznate sa svim podnescima ili očitovanjima podnesenima sucu kako bi utjecale na njegovu odluku i raspravile o njima (presude od 14. veljače 2008., Varec, C-450/06, Zb., str. I-581., t. 45; od 2. prosinca 2009., Komisija/Irska i dr., C-89/08 P, Zb., str. I-11245., t. 52. kao i od 21. veljače 2013., Banif Plus Bank, C-472/11, t. 30.; vidjeti i, što se tiče članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane 4. studenoga 1950. u Rimu, Europski sud za ljudska prava, presudu Ruiz-Mateos protiv Španjolske od 23. lipnja 1993., serija A br. 262, t. 63.).
- 56 Temeljiti sudsku odluku na činjenicama i dokumentima s kojima se stranke ili jedna od njih nisu upoznale i o kojima nisu mogle zauzeti stajalište značilo bi prekršiti pravo na djelotvoran pravni lijek (gore navedena presuda Komisija/Irska i dr., t. 52. i navedena sudska praksa).
- 57 Međutim ako se u izvanrednim slučajevima nacionalno tijelo, pozivajući se na razloge državne sigurnosti, protivi da se zainteresiranu stranku jasno i u cijelosti obavijesti o razlozima na kojima se temelji odluka donesena u skladu s člankom 27. Direktive 2004/38, nadležni sudac dotične države članice mora imati na raspolaganju i provesti tehnike i pravna postupovna pravila koja omogućuju pomiriti, s jedne strane, legitimne prosudbe državne sigurnosti o prirodi i izvorima informacija koji su uzeti u obzir kod donošenja dotičnog akta i, s druge strane, potrebu jamčiti dovoljno poštovanje postupovnih pravila, kako što je pravo biti saslušan kao i raspravno načelo (vidjeti po analogiji gore navedenu presudu Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, t. 344.).
- 58 U tu svrhu države članice obvezne su omogućiti, s jedne strane, djelotvoran sudski nadzor, kako postojanja i osnovanosti razloga na koje se poziva nacionalno tijelo u pogledu državne sigurnosti, tako i zakonitosti odluke donesene u skladu s člankom 27.

Direktive 2004/38 te, s druge strane, tehnike i pravila povezane s nadzorom, poput onih iz prethodne točke.

- 59 U okviru sudskog nadzora zakonitosti odluke donesene u skladu s člankom 27. Direktive 2004/38, predviđenog u njezinom članku 31., države članice dužne su uspostaviti pravila koja će sucu zaduženom za nadzor zakonitosti dotične odluke omogućiti da dobije uvid, kako u sve razloge, tako i u s tim povezane dokaze na temelju kojih je donesena odluka.
- 60 Kada je riječ o zahtjevima koje treba ispuniti sudski nadzor postojanja i osnovanosti razloga na koje se nadležno nacionalno tijelo poziva u pogledu državne sigurnosti dotične države članice, važno je da sudac bude zadužen provjeriti jesu li to razlozi protiv jasnog i potpunog priopćavanja razloga na kojima se temelji dotična odluka, kao i povezanih dokaza.
- 61 Dakle, na nadležnom nacionalnom tijelu je da u skladu s nacionalnim pravilima postupka dokaže da bi državna sigurnost bila stvarno ugrožena da se zainteresiranu stranku jasno i u cijelosti obavijesti o razlozima na kojima se temelji odluka donesena u skladu s člankom 27. Direktive 2004/38 i o povezanim dokazima (vidjeti po analogiji presudu od 15. prosinca 2009., Komisija/Finska, C-284/05, Zb., str. I-11705., t. 47. i 49.). Iz toga slijedi da ne postoji pretpostavka u korist postojanja i osnovanosti razlogâ na koje se poziva nacionalno tijelo.
- 62 U tom pogledu nadležni nacionalni sudac mora provesti nezavisno ispitivanje svih pravnih i činjeničnih pitanja koje je iznijelo nadležno nacionalno tijelo i mora procijeniti u skladu s nacionalnim pravilima postupka je li takvo priopćenje protivno državnoj sigurnosti.
- 63 Ako dotični sudac zaključi da državnoj sigurnosti nije protivno to da se zainteresiranu stranku jasno i u cijelosti obavijesti o razlozima na kojima se temelji odluka o odbijanju ulaska donesena u skladu s člankom 27. Direktive 2004/38, on nadležnom nacionalnom tijelu daje mogućnost da zainteresiranu stranku obavijesti o nedostajućim razlozima i dokazima. Ako to tijelo ne odobri to priopćenje, sudac provodi ispitivanje zakonitosti te odluke na temelju samo onih razloga i dokaza koji su bili priopćeni.
- 64 U protivnom, ako se pokaže da je obavješćivanje zainteresirane stranke o dotičnim razlozima stvarno protivno državnoj sigurnosti, sudski nadzor zakonitosti te odluke donesene u skladu s člankom 27. Direktive 2004/38, kao što je predviđeno u njezinom članku 31. stavku 1., mora se, u pogledu iznesenog u točkama 51., 52. i 57. ove presude, provesti u okviru postupka kojim se na prikladan način važu zahtjevi državne sigurnosti i zahtjevi prava na učinkovitu sudsku zaštitu, pritom ograničujući što je više moguće eventualna miješanja u ostvarivanje tog prava.
- 65 U tom pogledu, s jedne strane, uzevši u obzir nužno poštovanje članka 47. Povelje, dotičnim se postupkom mora jamčiti, u najvećoj mogućoj mjeri, poštovanje načela kontradiktornosti, kako bi se zainteresiranoj stranci omogućilo da ospori razloge na kojima se temelji predmetna odluka kao i da iznese očitovanja o dokazima povezanim s tom odlukom te da na koristan način istakne navode u svoju obranu. Osobito, važno je da se zainteresiranu stranku, u svakom slučaju, obavijesti o biti tih razloga na kojima se temelji odluka o odbijanju ulaska donesena u skladu s člankom 27. Direktive 2004/38

jer potrebna zaštita državne sigurnosti ne može imati za posljedicu to da se zainteresiranoj stranci uskrati pravo na saslušanje i tako učini nedjelotvornim njezino pravo na žalbu iz članka 31. te direktive.

- 66 S druge strane, postizanje ravnoteže između prava na djelotvornu sudsku zaštitu i potrebe da se osigura zaštita sigurnosti dotične države članice koja je dužna donijeti zaključak iz prethodne točke ne vrijedi jednako za dokaze na kojima se temelje razlozi izneseni pred nadležnim nacionalnim sucem. Naime, u određenim slučajevima, obavješćivanje o dokazima može izravno i posebno ugroziti državnu sigurnost te osobito dovesti u opasnost život, zdravlje ili slobodu osoba, ili otkriti metode istraživanja koje su posebno primijenila nacionalna sigurnosna tijela te tako ozbiljno otežati odnosno spriječiti buduće izvršavanje zadataka tih tijela.
- 67 U tom kontekstu, nadležni je nacionalni sudac dužan ocijeniti hoće li i u kojoj mjeri ograničenja prava obrane tužitelja, koja proizlaze upravo iz toga da se potonjeg nije jasno i u cijelosti obavijestilo o razlozima na kojima se temelji odluka donesena u skladu s dotičnim člankom 27., utjecati na dokaznu snagu povjerljivih dokaza.
- 68 U tim okolnostima nadležni je nacionalni sudac dužan, s jedne strane, osigurati da se zainteresiranu stranku obavijesti o biti tih razloga na kojima se temelji predmetna odluka tako da se uredno uzme u obzir potrebna povjerljivost dokaza i, s druge strane, odrediti, u skladu s nacionalnim pravom, posljedice eventualnog nepoštovanja te obveze.
- 69 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 30. stavak 2. i članak 31. Direktive 2004/38 u vezi s člankom 47. Povelje treba tumačiti na način da se njima zahtijeva da nadležni nacionalni sudac osigura da se slučajevi u kojima nadležno nacionalno tijelo zainteresiranu stranku ne obavijesti jasno i u cijelosti o razlozima na kojima se temelji odluka donesena sukladno članku 27. te direktive, kao ni o povezanim dokazima ograniče što je više moguće te da se zainteresiranu stranku, u svakom slučaju, obavijesti o biti tih razloga tako da se uredno uzme u obzir potrebna povjerljivost dokaza.

Troškovi

- 70 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 30. stavak 2. i članak 31. Direktive 2004/38 EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području države članice, o izmjeni Uredbe (EEZ) br.1612/68 i stavlja[n]ju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da se zahtijeva da nadležni nacionalni sudac osigura da se slučajevi u kojima nadležno nacionalno tijelo zainteresiranu stranku

ne obavijesti jasno i u cijelosti o razlozima na kojima se temelji odluka donesena u skladu s člankom 27. te direktive, kao ni o povezanim dokazima ograniče što je više moguće te da se zainteresiranu stranku, u svakom slučaju, obavijesti o biti tih razloga tako da se uredno uzme u obzir potrebna povjerljivost dokaza.

[Potpisi]

* Jezik postupka: engleski

RADNI PRIJEVOD