



# Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

13. lipnja 2024.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravo građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 27. – Ograničenje prava na ulazak i prava na boravak zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja – Ponašanje koje predstavlja stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju nekom od temeljnih interesa društva – Odbijanje izdavanja privremene boravišne iskaznice za člana obitelji građanina Unije zbog postojanja policijske evidencije – Nepovoljno policijsko izvješće zbog uhićenja”

U predmetu C-62/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Juzgado Contencioso-Administrativo nº 5 de Barcelona (Sud za upravne sporove br. 5 u Barceloni, Španjolska), odlukom od 9. siječnja 2023., koju je Sud zaprimio 6. veljače 2023., u postupku

**Pedro Francisco**

protiv

**Subdelegación del Gobierno en Barcelona,**

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: Z. Csehi, predsjednik vijeća, E. Regan (izvjestitelj), predsjednik petog vijeća i D. Gratsias, sudac,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za španjolsku vladu, A. Pérez-Zurita Gutiérrez, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, J. Baquero Cruz i E. Montaguti, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

\* Jezik postupka: španjolski

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 27. stavaka 1. i 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 država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju 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 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Pedra Francisca i Subdelegación del Gobierno en Barcelona (Ispostava područnog ureda državne uprave u Barceloni, Španjolska; u daljnjem tekstu: nadležno tijelo) u vezi s odbijanjem njegova zahtjeva za izdavanje privremene boravišne iskaznice za člana obitelji građanina Unije.

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

- 3 Člankom 2. Direktive 2004/38 određuje se:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

2. ‚član obitelji‘ znači:

[...]

(b) partner s kojim je građanin Unije sklopio registrirano partnerstvo na temelju zakonodavstva države članice, ako je zakonodavstvom države članice domaćina registrirano partnerstvo izjednačeno s brakom, i u skladu s uvjetima utvrđenima u relevantnom zakonodavstvu države članice domaćina;

[...]”

- 4 Člankom 10. stavkom 1. te direktive propisuje se:

„Pravo na boravak članova obitelji građanina Unije koji nisu državljani države članice evidentira se izdavanjem isprave pod nazivom ‚Boravišna iskaznica za člana obitelji građanina Unije‘ najkasnije šest mjeseci od datuma podnošenja zahtjeva. Potvrda o podnošenju zahtjeva za izdavanje boravišne iskaznice izdaje se odmah.”

5 U skladu s člankom 27. stavcima 1. i 2. navedene direktive:

„1. 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.

2. Mjere poduzete zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti i temeljiti se isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca. Ranije osuđujuće kaznene presude same po sebi ne predstavljaju razloge za poduzimanje takvih mjera.

Osobno ponašanje dotičnog pojedinca mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva. Obrazloženja koja nisu povezana s pojedinačnim slučajem ili se odnose na opću prevenciju nisu prihvatljiva.”

6 Člankom 30. te direktive stavcima 1. i 2. 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.”

### *Španjolsko pravo*

7 Člankom 2. Real Decreta 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Kraljevska uredba 240/2007 o ulasku, slobodnom kretanju i boravku u Španjolskoj državljana država članica Europske unije i drugih država stranaka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru) od 16. veljače 2007. (BOE br. 51 od 28. veljače 2007., str. 8558.), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Kraljevska uredba 240/2007), određuje se:

„Ova kraljevska uredba jednako se primjenjuje, u uvjetima koji su predviđeni, na članove obitelji državljanina druge države članice Europske unije ili druge države stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru [od 2. svibnja 1992. (SL 1994., L 1, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 4.)], neovisno o njihovu državljanstvu, kada ih prate ili im se pridružuju oni koji su navedeni u nastavku:

[...]

(b) partner s kojim živi u zajednici sličnoj bračnoj zajednici upisanoj u javni registar koji je u tu svrhu uspostavljen u državi članici Europske unije ili u državi stranki Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru, čime se onemogućuje istodobno postojanje dvaju registara u dotičnoj državi, pod uvjetom da navedeni upis nije izbrisan, što mora biti dostatno dokazano. U svakom slučaju, smatra se da je istodobni upis braka i registriranog partnerstva međusobno nespojiv.

[...]”

8 U članku 2.bis Kraljevske uredbe 240/2007 navodi se:

„[...]

3. Zahtjevu za iskaznicu za člana obitelji građanina Unije moraju se priložiti sljedeći dokumenti:

[...]

(d) u slučaju partnerstva, dokaz o postojanju stabilnog odnosa s državljaninom države članice Unije ili drugih država stranaka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru i trajanje zajedničkog života.

4. Nadležna tijela pojedinačno ispituju osobnu situaciju podnositelja zahtjeva i donose obrazloženu odluku, uzimajući u obzir sljedeće kriterije:

(a) kad je riječ o članovima obitelji, nadležna tijela ocjenjuju stupanj financijske ili fizičke ovisnosti, stupanj srodstva s državljaninom države članice Unije ili drugih država stranaka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru te, prema potrebi, ozbiljnost bolesti ili invaliditeta koji zahtijevaju da se taj državljanin osobno brine o članu svoje obitelji ili prethodno trajanje zajedničkog života. U svakom slučaju, smatra se da je zajednički život uspostavljen ako se pouzdano dokaže zajednički život u zemlji podrijetla u trajanju od 24 mjeseca.

(b) u slučaju izvanbračne zajednice, stabilnim partnerima smatraju se oni koji mogu dokazati dugoročni odnos. U svakom slučaju, takav se odnos smatra utvrđenim ako se dokaže da je zajednički život trajao neprekinuto najmanje godinu dana, osim ako imaju zajedničku djecu, kada je dovoljan valjan dokaz o stabilnom zajedničkom životu.

5. Svaka odluka nadležnih tijela mora biti obrazložena.”

9 Člankom 8. stavkom 1. te kraljevske uredbe predviđa se:

„Članovi obitelji državljanina države članice [Unije] ili druge države stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru iz članka 2. ove kraljevske uredbe, koji nisu državljani jedne od tih država mogu, kada ga prate ili mu se pridružuju, boraviti u Španjolskoj u razdoblju duljem od tri mjeseca i podliježu obvezi podnošenja zahtjeva i stjecanja ‚boravišne iskaznice za člana obitelji građanina Unije’.”

10 Članak 15. stavci 1. i 5. navedene kraljevske uredbe glasi kako slijedi:

„1. Kada to nalažu razlozi javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, moguće je donijeti jednu od sljedećih mjera prema državljanima države članice [Unije] ili druge stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru odnosno prema članovima njihovih obitelji:

(a) spriječiti ulazak u Španjolsku, iako dotični pojedinci imaju dokumentaciju predviđenu člankom 4. ove kraljevske uredbe;

(b) odbiti upis u Središnji registar stranih državljana ili odbiti izdavanje ili produljenje boravišne iskaznice predviđene ovom kraljevskom uredbom;

(c) naložiti protjerivanje ili vraćanje sa španjolskog državnog područja.

Odluka o protjerivanju može se donijeti protiv državljanina države članice [Unije] ili druge države članice Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru odnosno članova njihovih obitelji, bez obzira na državljanstvo, koji su stekli pravo trajnog boravka u Španjolskoj samo zbog važnih razloga javnog poretka ili javne sigurnosti. Jednako tako, prije donošenja navedene odluke valja uzeti u obzir trajanje boravka zainteresirane osobe u Španjolskoj, njezinu društvenu i kulturnu integriranost, dob, zdravstveno stanje, obiteljske i gospodarske prilike te jačinu veza s državom podrijetla.

[...]

5. Prilikom donošenja neke od mjera iz stavaka 1. do 4. poštuju se sljedeći kriteriji:
- (a) mjera mora biti donesena u skladu sa zakonskim propisima koji se odnose na javni poredak i javnu sigurnost te s podzakonskim propisima koji se primjenjuju u tom području;
  - (b) mjera se može opozvati po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke ako prestanu postojati razlozi za njezino donošenje;
  - (c) mjeru nije moguće donijeti zbog ekonomskih razloga;
  - (d) kada se navedene mjere donose zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, one se moraju temeljiti isključivo na osobnom ponašanju pojedinca protiv kojeg su donesene, a koji, u svakom slučaju, mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju nekom od temeljnih interesa društva, što je dužno ocijeniti tijelo nadležno za odlučivanje na temelju izvješća sadržanih u spisu koja su sastavila policijska i sudska tijela odnosno tijela kaznenog progona. Postojanje ranijih kaznenih osuda samo po sebi ne opravdava poduzimanje takvih mjera.”

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 11 Pedro Francisco, državljanin treće zemlje, partner je španjolske državljanke. Njihova je zajednica upisana u registar stabilnih zajednica Katalonije (Španjolska). On je 21. prosinca 2021. nadležnom tijelu podnio zahtjev za izdavanje privremene boravišne iskaznice za člana obitelji građanina Unije.
- 12 Tijekom ispitivanja tog zahtjeva nadležno tijelo obratilo se Direcciónu General de Policia (Glavna policijska uprava, Španjolska), koji je izdao nepovoljno izvješće zbog uhićenja Pedra Francisca 3. srpnja 2020. kao navodnog počinitelja kaznenog djela protiv javnog zdravlja i zbog pripadnosti zločinačkim organizacijama i skupinama, a da policija nije provela istragu o tome je li to uhićenje dovelo do kaznenog progona. U tom se izvješću navodi da je kaznena evidencija Pedra Francisca prazna.
- 13 Nakon što je 14. lipnja 2022. odlukom nadležnog tijela njegov zahtjev za izdavanje privremene boravišne iskaznice za člana obitelji građanina Unije odbijen, Pedro Francisco podnio je protiv te odluke upravnu tužbu Juzgadu Contencioso-Administrativo nº 5 de Barcelona (Sud za upravne sporove br. 5 u Barceloni, Španjolska), sudu koji je uputio zahtjev.

- 14 Taj sud izražava sumnje u pogledu relevantnosti policijske evidencije Pedra Francisca, to jest uhićenja navedenog u točki 12. ove presude, u okviru ispitivanja tog zahtjeva. Naime, ograničenja slobode kretanja i boravka zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, u skladu s člankom 27. Direktive 2004/38, moraju biti proporcionalna i utemeljena isključivo na ponašanju osobe o kojoj je riječ, koje bi trebalo predstavljati stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju nekom od temeljnih interesa društva.
- 15 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da se policijske evidencije odnose samo na radnje za koje se pretpostavlja da se pripisuju osobi o kojoj je riječ, čije se postojanje mora utvrditi dokazima koji su podneseni tijekom postupka i ocijenjeni u presudi. Iz toga proizlazi da nije moguće donijeti negativnu ocjenu radnji čije postojanje nije utvrđeno i, slijedom toga, zaključiti da te radnje predstavljaju stvarnu prijetnju.
- 16 Osim toga, taj je sud mišljenja da, ako bi se smatralo da policijske evidencije mogu poslužiti kao osnova za takvu ocjenu, nadležno tijelo bi, s obzirom na članak 27. Direktive 2004/38, moralo izričito i detaljno navesti činjenice na kojima se one temelje i sudske postupke koji se eventualno zbog njih vode, kako bi potvrdilo da nije riječ o pukim presumpcijama.
- 17 U tim okolnostima Juzgado Contencioso-Administrativo nº 5 de Barcelona (Sud za upravne sporove br. 5 u Barceloni) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 27. Direktive 2004/38 tumačiti na način da policijska evidencija može predstavljati osnovu ili temelj ocjene toga je li osobno ponašanje osobe o kojoj je riječ stvarna prijetnja, iako je svrha kaznenog postupka dokazati postojanje tog ponašanja?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, treba li članak 27. Direktive 2004/38 tumačiti na način da upravno tijelo mora izričito i detaljno navesti činjenice na kojima se temelji policijska evidencija i pokrenute sudske postupke, kao i njihov ishod, kako bi potkrijepilo da nije riječ o pukim presumpcijama?”

### **O prethodnim pitanjima**

- 18 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 27. stavke 1. i 2. Direktive 2004/38 tumačiti na način da mu se protivi to da nadležno nacionalno tijelo uzme u obzir uhićenje osobe o kojoj je riječ kako bi ocijenilo predstavlja li njezino ponašanje stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju nekom od temeljnih interesa društva, ovisno o slučaju, pod uvjetom da se izričito i detaljno uzmu u obzir činjenice na kojima se temelji to uhićenje i njegove moguće sudske posljedice.
- 19 Uvodno valja primijetiti da glavni postupak proizlazi iz odbijanja nadležnog tijela da tužitelju u glavnom postupku izda privremenu boravišnu iskaznicu za člana obitelji građanina Unije, premda članak 10. stavak 1. te direktive predviđa, među ostalim, da se pravo boravka članova obitelji građanina Unije koji nisu državljanini države članice evidentira izdavanjem isprave pod nazivom „[b]oravišna iskaznica za člana obitelji građanina Unije”.
- 20 Taj je tužitelj partner španjolske državljanke, s obzirom na to da je njihova zajednica upisana u registar stabilnih zajednica Katalonije, tako da navedenog tužitelja treba smatrati „članom obitelji građanina Unije” u smislu članka 2. točke 2. podtočke (b) navedene direktive.

- 21 Nadalje, kao što to ističe Europska komisija, iz informacija kojima Sud raspolaže ne proizlazi da je španjolska državljanka čiji je partner tužitelj ostvarivala svoju slobodu kretanja unutar Unije, tako da on u glavnom postupku načelno ne može temeljiti pravo boravka ni na Direktivi 2004/38 ni na članku 21. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2020., *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Bračni drug građanina Unije)*, C-836/18, EU:C:2020:119, t. 29.)
- 22 Međutim, u skladu s člankom 267. UFEU-a Sud je nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču tumačenja Ugovorâ i akata institucija Unije. U okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova, uspostavljene tim člankom, isključivo je na nacionalnom sudu da ocijeni, s obzirom na posebnosti svakog predmeta, nužnost prethodne odluke kako bi mogao donijeti svoju presudu kao i relevantnost pitanja koja upućuje Sudu. Stoga, ako se pitanja nacionalnih sudova odnose na tumačenje odredbe prava Unije, Sud je načelno obavezan donijeti odluku (presuda od 26. listopada 2023., *Lineas – Concessões de Transportes i dr.*, C-207/22, C-267/22 i C-290/22, EU:C:2023:810, t. 48. i navedena sudska praksa).
- 23 U skladu s tom sudskom praksom, Sud se u više navrata proglasio nadležnim za odlučivanje o zahtjevima za prethodnu odluku koji se odnose na odredbe prava Unije u situacijama u kojima se činjenice u glavnom postupku nalaze izvan područja primjene prava Unije, ali u kojima se odredbe tog prava primjenjuju na temelju nacionalnog zakonodavstva, koje je, radi rješavanja situacija koje nisu obuhvaćene pravom Unije, usvojilo rješenja iz prava Unije (presuda od 26. listopada 2023., *Lineas – Concessões de Transportes i dr.*, C-207/22, C-267/22 i C-290/22, EU:C:2023:810, t. 49. i navedena sudska praksa).
- 24 Naime, u takvim slučajevima postoji konkretan interes Unije da se, radi izbjegavanja budućih razlika u tumačenju, odredbe preuzete iz prava Unije tumače ujednačeno (presuda od 12. prosinca 2019., *G. S. i V. G. (Prijetnja javnom poretku)*, C-381/18 i C-382/18, EU:C:2019:1072, t. 42. i navedena sudska praksa).
- 25 U tom je pogledu sud koji je uputio zahtjev pojasnio da Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) članak 15. stavak 5. točku (d) Kraljevske uredbe 240/2007, kojim se određuje pojam „javni poredak”, već utvrđen u članku 27. Direktive 2004/38, tumači s obzirom na sudska praksu Suda. Kao što je Sud već imao priliku primijetiti, ta kraljevska uredba, kojom se ta direktiva prenosi u španjolski pravni poredak, ne primjenjuje se samo na zahtjeve za spajanje obitelji koje je podnio državljaniin treće zemlje, član obitelji građanina Unije koji se koristio svojom slobodom kretanja, a koji su obuhvaćeni područjem primjene navedene direktive, nego i, na temelju ustaljene sudske prakse Tribunala Supremo (Vrhovni sud), na zahtjeve za spajanje obitelji koje je podnio državljaniin treće zemlje, član obitelji španjolskog državljanina koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2020., *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Bračni drug građanina Unije)*, C-836/18, EU:C:2020:119, t. 30.).
- 26 U ovom slučaju iz informacija kojima Sud raspolaže proizlazi da su se u glavnom postupku kako zahtjev za izdavanje privremene boravišne iskaznice za člana obitelji građanina Unije tako i odbijanje nadležnog tijela temeljili na odredbama Kraljevske uredbe 240/2007.
- 27 S obzirom na ta uvodna pojašnjenja, valja podsjetiti na to da pravo boravka u Uniji građana Unije i članova njihovih obitelji nije bezuvjetno, nego se na njega mogu primjenjivati ograničenja i uvjeti predviđeni UFEU-om kao i odredbama donesenima za njegovu primjenu (presuda od 13. srpnja 2017., *E*, C-193/16, EU:C:2017:542, t. 16. i navedena sudska praksa).

- 28 U tom pogledu, ograničenja tog prava osobito proizlaze iz članka 27. stavka 1. Direktive 2004/38, odredbe kojom se predviđa da 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, ali se na te razloge ne može pozivati isključivo u ekonomske svrhe (vidjeti u tom smislu presudu od 13. srpnja 2017., E, C-193/16, EU:C:2017:542, t. 17. i navedenu sudsku praksu).
- 29 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, iako države članice u pravilu zadržavaju slobodu da odrede zahtjeve javnog poretka i javne sigurnosti u skladu sa svojim nacionalnim potrebama, koje se mogu razlikovati ovisno o kojoj se državi članici i o kojem se razdoblju radi, među ostalim, kao opravdanje za odstupanje od temeljnog načela slobodnog kretanja osoba, te zahtjeve ipak treba usko tumačiti, tako da države članice ne mogu jednostrano određivati njihov doseg bez nadzora institucija Unije (presuda od 2. svibnja 2018., K. i H. F. (Pravo na boravak i optužbe za ratne zločine), C-331/16 i C-366/16, EU:C:2018:296, t. 40. i navedena sudska praksa).
- 30 Na temelju članka 27. stavka 2. prvog podstavka Direktive 2004/38, mjere poduzete zbog javnog poretka ili javne sigurnosti moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti i temeljiti se isključivo na osobnom ponašanju pojedinca.
- 31 Osim toga, tim člankom 27. stavkom 2. drugim podstavkom donošenje takvih mjera uvjetuje se time da ponašanje osobe o kojoj je riječ predstavlja stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju nekom od temeljnih interesa društva.
- 32 Iz toga slijedi da se mjere koje se opravdavaju razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti mogu poduzeti na temelju članka 27. stavka 1. Direktive 2004/38 samo ako se, u skladu sa stavkom 2. tog članka, nakon pojedinačne ocjene nadležnih nacionalnih tijela pokaže da osobno ponašanje te osobe trenutačno predstavlja stvarnu i dovoljno ozbiljnu opasnost u odnosu na neki od temeljnih interesa društva (vidjeti u tom smislu presudu od 2. svibnja 2018., K. i H. F. (Pravo na boravak i optužbe za ratne zločine), C-331/16 i C-366/16, EU:C:2018:296, t. 52. i navedenu sudsku praksu).
- 33 U tom kontekstu valja primijetiti da je Sud presudio da, u svrhu donošenja mjera koje se temelje na razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti, u smislu članka 27. stavka 2. Direktive 2004/38, kaznena djela ili ponašanja koja se stavljaju na teret osobi o kojoj je riječ i za koja nije donesena kaznena osuda, poput uhićenja tužitelja u glavnom postupku kao navodnog počinitelja kaznenih djela, mogu biti relevantni elementi, pod uvjetom da ih se uzme u obzir na temelju pojedinačne ocjene koja odgovara zahtjevima predviđenima tom odredbom (vidjeti u tom smislu presudu od 2. svibnja 2018., K. i H. F. (Pravo na boravak i optužbe za ratne zločine), C-331/16 i C-366/16, EU:C:2018:296, t. 53.).
- 34 U tom pogledu valja pojasniti da, u skladu s člankom 27. stavkom 2. prvim podstavkom drugom rečenicom te direktive, postojanje prethodnih kaznenih osuda ne može samo po sebi biti razlog za poduzimanje takvih mjera. To *a fortiori* vrijedi za elemente poput uhićenja o kojem je riječ u glavnom postupku. Iako nadležno nacionalno tijelo može uzeti u obzir uhićenje, donošenje tih mjera ne može se dakle automatski opravdati postojanjem tog uhićenja.
- 35 Naime, ako ne postoji pravomoćna osuđujuća presuda, ni kazneni progon, navedeno uhićenje odražava samo postojanje sumnji u pogledu osobe o kojoj je riječ, tako da je tim nužnije ispitivanje kojim se uzimaju u obzir svi relevantni elementi koji obilježavaju njezinu situaciju (vidjeti u tom smislu presudu od 2. svibnja 2018., K. i H. F. (Pravo na boravak i optužbe za ratne zločine), C-331/16 i C-366/16, EU:C:2018:296, t. 54. i 55.).



- 36 Štoviše, ne može se utvrditi da ponašanje osobe koja je uhićena predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju nekom od temeljnih interesa društva osim ako ne postoje podudarni, objektivni i konkretni elementi na temelju kojih se može potkrijepiti pouzdanost sumnji u pogledu te osobe zbog tog uhićenja.
- 37 Dakle, u okviru sveobuhvatne ocjene osobnog ponašanja pojedinca o kojem je riječ kako bi se utvrdilo predstavlja li to ponašanje takvu prijetnju, valja uzeti u obzir elemente na kojima se temelji navedeno uhićenje i, osobito, prirodu i težinu kaznenih djela ili ponašanja koja se stavljaju na teret tom pojedincu, razinu njegova osobnog sudjelovanja u njima te moguće postojanje razloga za oslobođenje od kaznene odgovornosti. Pri toj sveobuhvatnoj ocjeni također valja uzeti u obzir protek vremena od navodnog počinjenja tih kaznenih djela ili tih radnji te naknadno ponašanje navedenog pojedinca (vidjeti u tom smislu presudu od 2. svibnja 2018., K. i H. F. (Pravo na boravak i optužbe za ratne zločine), C-331/16 i C-366/16, EU:C:2018:296, t. 66.).
- 38 Iz toga slijedi da nadležno nacionalno tijelo može uzeti u obzir uhićenje pojedinca o kojem je riječ pod uvjetom da provede vlastitu sveobuhvatnu ocjenu njegova osobnog ponašanja, u skladu s člankom 27. stavkom 2. Direktive 2004/38. To tijelo u tom pogledu mora, s jedne strane i u najmanju ruku, izričito i detaljno uzeti u obzir činjenice na kojima se temelji to uhićenje i, s druge strane, uzeti u obzir moguće pokrenute sudske postupke ili njihovo nepostojanje te, ovisno o slučaju, njihove posljedice.
- 39 Takvo je tumačenje uostalom potkrijepljeno člankom 30. te direktive, čiji stavak 1. propisuje da se dotična osoba pisanim putem obavješćuje o svakoj odluci donesenoj u skladu s njezinim člankom 27. stavkom 1., na način koji joj omogućuje razumijevanje njezina sadržaja i učinaka, dok se stavkom 2. tog članka 30. precizira da joj se moraju precizno i u cijelosti priopćiti razlozi javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja na kojima se temelji odluka koja se na nju odnosi, osim ako se to ne protivi interesima državne sigurnosti, a što se, s obzirom na informacije kojima raspolaže Sud, ne čini relevantnim u glavnom postupku.
- 40 Osim toga, valja podsjetiti na to da u okviru svoje ocjene nadležno nacionalno tijelo također mora uzeti u obzir činjenicu da se, kao što to proizlazi iz članka 27. stavka 2. navedene direktive i ustaljene sudske prakse Suda, mjera kojom se ograničava pravo na slobodno kretanje i boravak građanina Unije ili člana njegove obitelji može opravdati samo ako se njome poštuje načelo proporcionalnosti, što podrazumijeva utvrđivanje toga je li ta mjera prikladna za ostvarivanje cilja koji slijedi i ne prekoračuje li ono što je nužno za njegovo postizanje. Ta ocjena podrazumijeva odvagivanje, s jedne strane, prijetnje koju osobno ponašanje pojedinca o kojem je riječ predstavlja za temeljne interese društva domaćina i, s druge strane, zaštite prava građana Unije i članova njihove obitelji koja imaju na temelju te direktive. U okviru te ocjene valja uzeti u obzir temeljna prava čije poštovanje osigurava Sud, osobito pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, kako je određeno u članku 7. Povelje i članku 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (vidjeti u tom smislu presudu od 2. svibnja 2018., K. i H. F. (Pravo na boravak i optužbe za ratne zločine), C-331/16 i C-366/16, EU:C:2018:296, t. 61. do 63. i navedenu sudsku praksu).
- 41 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 27. stavke 1. i 2. Direktive 2004/38 valja tumačiti na način da mu se ne protivi to da nadležno nacionalno tijelo uzme u obzir uhićenje osobe o kojoj je riječ kako bi ocijenilo predstavlja li njezino ponašanje stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju nekom od temeljnih interesa društva, pod uvjetom da se, u okviru sveobuhvatne ocjene tog ponašanja, izričito i detaljno uzmu u obzir činjenice na kojima se temelji to uhićenje i njegove moguće sudske posljedice.

## **Troškovi**

- 42 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 (deseto vijeće) odlučuje:

**Članak 27. stavke 1. i 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 država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju 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**

**treba tumačiti na način da mu se:**

**ne protivi to da nadležno nacionalno tijelo uzme u obzir uhićenje osobe o kojoj je riječ kako bi ocijenilo predstavlja li njezino ponašanje stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju nekom od temeljnih interesa društva, pod uvjetom da se, u okviru sveobuhvatne ocjene tog ponašanja, izričito i detaljno uzmu u obzir činjenice na kojima se temelji to uhićenje i njegove moguće sudske posljedice.**

Potpisi