



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 4. junija 2013*

„Prosto gibanje oseb — Direktiva 2004/38/ES — Odločba o prepovedi vstopa državljanu Evropske unije v državo članico iz razlogov javne varnosti — Člen 30(2) navedene direktive — Obveznost obvestitve zadevnega državljana o razlogih iz te odločbe — Razkritje, ki je v nasprotju z interesi državne varnosti — Temeljna pravica do učinkovitega sodnega varstva“

V zadevi C-300/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Združeno kraljestvo) z odločbo z dne 19. maja 2011, ki je prispela na Sodišče 17. junija 2011, v postopku

ZZ

proti

Secretary of State for the Home Department,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, T. von Danwitz (poročevalec), G. Arestis, predsednika senatov, M. Berger, predsednica senata, E. Jarašiūnas, predsednik senata, E. Juhász, J.-C. Bonichot, M. Safjan, D. Šváby, sodniki, in A. Prechal, sodnica,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 19. junija 2012,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za ZZ H. Southey, QC, S. Cox, barristers, ki ju je pooblastil R. Singh, solicitor,
- za vlado Združenega kraljestva S. Behzadi-Spencer, agentka, skupaj s T. Eickejem, barrister,
- za češko vlado D. Hadroušek, agent,
- za francosko vlado G. de Bergues in B. Beaupère-Manokha, agenta,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z G. Palatiellom, avvocato dello Stato,

* Jezik postopka: angleščina.

- za slovaško vlado B. Ricziová, agentka,
- za Evropsko komisijo C. Tufvesson in M. Wilderspin, agenta,
- za Nadzorni organ EFTE X. Lewis, G. Mathisen, in F. Cloarec, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 12. septembra 2012
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 30(2) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46) ob upoštevanju zlasti člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med ZZ in Secretary of State for the Home Department (v nadaljevanju: Secretary of State) glede odločbe, s katero je slednji ZZ iz razlogov javne varnosti prepovedal vstop v Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Poglavje VI Direktive 2004/38 vsebuje določbe glede omejitev pravice državljanov Evropske unije do vstopa in pravice do prebivanja, ki jih zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja določijo države članice.
- 4 V zvezi s tem člen 27(1) navedene direktive določa:
„Ob upoštevanju določb tega poglavja lahko države članice omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na te razloge se ne da sklicevati iz ekonomskih ciljev.“
- 5 Člen 30(1) in (2) te direktive določa:
„1. Zadevne osebe so pisno obveščene o vsaki odločbi, sprejeti v skladu s členom 27(1), in sicer na takšen način, da lahko razumejo njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanje.
2. Zadevne osebe so natančno in v celoti obveščene o razlogih javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, na katerih odločba, sprejeta v njihovem primeru, temelji, razen če je to v nasprotju z interesi državne varnosti.“
- 6 Člen 31(1) in (3) Direktive 2004/38 določa:
„1. Proti kateri koli odločbi, sprejeti zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, morajo imeti zadevne osebe možnost vložiti pravno sredstvo pri sodišču in, kjer to ustreza, drugem organu v državi članici gostiteljici.

[...]

3. Postopki s pravnimi sredstvi dopuščajo preskus pravilnosti in zakonitosti odločbe kot tudi dejstev in okoliščin, na katerih predlagani ukrep temelji. Ti postopki zagotavljajo, da odločba ni nesorazmerna, zlasti glede zahtev, določenih v členu 28.“

Pravo Združenega kraljestva

Vstop in prepoved vstopa v Združeno kraljestvo

- 7 Z uredbo iz leta 2006 o priseljevanju iz Evropskega gospodarskega prostora (Immigrations (European Economic Area) Regulations 2006, v nadaljevanju: uredba o priseljevanju) je Direktiva 2004/38 prenesena v pravo Združenega kraljestva. Člen 2 te uredbe določa:

„Za namene te uredbe:

[...]

„odločba EGP [Evropski gospodarski prostor]‘ pomeni odločbo, izdano na podlagi te uredbe, ki se nanaša na:

(a) upravičenje osebe, da vstopi v Združeno kraljestvo;

[...]“

- 8 Člen 11(1) in (5) te uredbe določa:

„(1) Državljanu EGP je treba dovoliti vstop v Združeno kraljestvo, če pri prihodu predloži veljavno osebno izkaznico ali potni list, ki ga je izdala država EGP.

[...]

(5) Vendar se ta člen uporablja ob upoštevanju člena 19(1) [...]“

- 9 Člen 19 navedene uredbe, naslovljen „Prepoved vstopa v Združeno kraljestvo in odstranitev“, v odstavku 1 določa:

„Osebi ni dovoljen vstop v Združeno kraljestvo na podlagi člena 11, če je prepoved vstopa upravičena iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja v skladu s členom 21.“

- 10 Člen 25 iste uredbe določa:

„(1) V tem delu:

[...]

„komisija‘ pomeni komisijo iz zakona iz leta 1997 o posebni pritožbeni komisiji za priseljevanje (Special Immigration Appeals Commission, v nadaljevanju: SIAC)

[...]“

11 Člen 28 uredbe o priseljevanju določa:

„(1) Pritožba zoper odločbo EGP se lahko vloži pri [SIAC], kadar se uporabljata odstavek 2 in 4.

[...]

(4) Ta odstavek se uporablja, če Secretary of State potrdi, da je bila odločba EGP v celoti ali delno sprejeta na podlagi informacij, ki po njegovem mnenju ne bi smele biti objavljene

(a) iz razlogov nacionalne varnosti;

[...]

(8) Zakon iz leta 1997 o posebni pritožbeni komisiji za priseljevanje (Special Immigration Appeals Commission Act 1997, v nadaljevanju: zakon o SIAC) se uporablja za pritožbe, ki so pri [SIAC] vložene na podlagi te uredbe, enako kot se uporablja za pritožbe, vložene na podlagi člena 2 navedenega zakona, kadar se uporablja odstavek 2 navedenega člena (pritožba zoper odločbo na področju priseljevanja), z izjemo točke (i) navedenega odstavka.“

Pravila, ki se uporabljajo za pritožbo zoper odločbo o prepovedi vstopa

12 SIAC mora biti na podlagi člena 1 zakona o SIAC višje redno sodišče.

13 Člen 5(1), (3) in (6) tega zakona določa

„(1) Lord Chancellor lahko določi pravila [...]

[...]

(3) Pravila iz tega člena lahko med drugim:

(a) določajo, da lahko postopek pred [SIAC] poteka, ne da bi bile vse podrobnosti razlogov za odločbo, zoper katero je vložena pritožba, sporočene pritožniku,

[...]

(6) Lord Chancellor pri določitvi pravil iz tega člena upošteva predvsem:

(a) potrebo po zagotovitvi, da se odločbe, zoper katere je vložena pritožba, pravilno nadzirajo, in

(b) potrebo po zagotovitvi, da se informacije ne razkrijejo na način, ki je v nasprotju s splošnim interesom.“

14 Člen 6 zakona o SIAC določa imenovanje posebnih odvetnikov. V zvezi s tem odstavek 1 tega člena določa, da lahko Attorney General imenuje osebo, pooblaščen za zastopanje pred High Court of Justice (England and Wales), da zastopa interese pritožnika v vseh postopkih pred SIAC, iz katerih so pritožnik in vsi njegovi pravni zastopniki izključeni. Odstavek 4 istega člena poleg tega določa, da ta oseba nima odgovornosti do osebe, za zastopanje interesov katere je pooblaščen.

- 15 Poslovnik posebne pritožbene komisije za priseljevanje iz leta 2003 (Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003, v nadaljevanju: poslovnik SIAC) v členu 4(1) in (3) določa:

„(1) [SIAC] pri opravljanju svojih nalog zagotavlja, da se informacije ne razkrijejo na način, ki je v nasprotju z interesi nacionalne varnosti [...]

(3) Ob upoštevanju odstavkov 1 in 2 mora biti [SIAC] prepričana, da ji elementi, s katerimi razpolaga, omogočajo, da zadovoljivo odloči o zadevi.“

- 16 Člen 10 navedenega poslovnika določa:

„(1) Kadar želi Secretary of State ugovarjati pritožbi, mora pri [SIAC] vložiti:

(a) izjavo, v kateri so navedeni dokazi, na katerih temelji njegov ugovor zoper pritožbo, in

(b) vse razbremenilne elemente, s katerimi je seznanjen.

(2) Razen če Secretary of State ugovarja temu, da se izjava razkrije pritožniku ali njegovemu zastopniku, mora kopijo izjave poslati pritožniku, ko vloži ugovor pri [SIAC].

(3) Kadar Secretary of State ugovarja temu, da se pritožniku ali njegovemu zastopniku razkrije izjava, vložena na podlagi odstavka 1, se uporabljata člena 37 in 38.“

- 17 Člen 35 poslovnika SIAC glede nalog posebnega odvetnika iz člena 6 zakona o SIAC določa:

„Naloge posebnega odvetnika so zastopati interese pritožnika, tako da:

(a) [SIAC] predstavi stališča na vseh obravnavah, iz katerih so izključeni pritožnik in njegovi zastopniki;

(b) predloži dokaze in opravi kontradiktorno zaslišanje prič na teh obravnavah ter

(c) [SIAC] predloži pisna stališča.“

- 18 Člen 36 poslovnika SIAC glede komuniciranja med pritožnikom in posebnim odvetnikom določa:

„(1) Posebni odvetnik lahko komunicira s pritožnikom ali njegovim zastopnikom kadar koli, preden mu Secretary of State pošlje elemente, zoper razkritje katerih pritožniku ugovarja.

(2) Potem ko je Secretary of State posebnemu odvetniku poslal elemente, kot je navedeno v odstavku 1, posebni odvetnik ne sme komunicirati z osebo o nobenem vprašanju, povezanem s postopkom, razen v primerih iz odstavka 3 oziroma odstavka 6(b) ali v skladu z navodilom [SIAC], pripravljenim v odgovoru na zahtevo, izraženo na podlagi odstavka 4.

(3) Posebni odvetnik lahko brez navodil [SIAC] komunicira v zvezi s postopkom s:

(a) [SIAC];

(b) Secretary of State ali katero koli osebo, ki nastopa v njegovem imenu;

(c) pristojnim sodnikom ali katero koli osebo, ki nastopa v njegovem imenu;

(d) katero koli osebo, razen s pritožnikom ali njegovim zastopnikom, s katero mora za upravne namene komunicirati v zvezi z vprašanji, ki niso povezana z vsebino postopka.

(4) Posebni odvetnik lahko od [SIAC] zahteva navodila, ki mu dovoljujejo komunicirati s pritožnikom ali njegovim zastopnikom ali katero koli drugo osebo.

(5) Kadar posebni odvetnik zahteva navodila na podlagi odstavka 4:

(a) mora [SIAC] o zahtevi obvestiti Secretary of State,

(b) Secretary of State pa mora v roku, ki ga določa [SIAC], pri njej vložiti vsak ugovor zoper predlagano komuniciranje ali zoper predlagano obliko komuniciranja ter o tem obvestiti posebnega odvetnika.

(6) Odstavek 2 pritožniku ne prepoveduje komuniciranja s posebnim odvetnikom, potem ko ga je Secretary of State obvestil o elementih, kot je navedeno v odstavku 1, vendar:

(a) pritožnik lahko komunicira s posebnim odvetnikom le pisno in po pravnem zastopniku;

(b) posebni odvetnik pa lahko na komunikacijo odgovori le v skladu z navodili [SIAC]; če teh navodil ni, lahko pravnemu zastopniku pritožnika vseeno pošlje pisno potrdilo o prejemu.“

19 Člen 37 poslovnika SIAC opredeljuje izraz „zaupni elementi“ in v zvezi s tem določa:

„(1) Za namene tega člena ‚zaupni elementi‘ pomenijo:

(a) elemente, ki jih Secretary of State želi navesti v katerem koli postopku pred [SIAC];

(b) elemente, ki škodijo argumentom ali so ugodni za pritožnika, ali

[...]

ter zoper razkritje katerih pritožniku ali njegovemu zastopniku ugovarja.

(2) Secretary of State ne more navesti zaupnih elementov, ne da bi bil imenovan posebni odvetnik za zastopanje interesov pritožnika.

(3) Kadar mora Secretary of State na podlagi člena 10(2) ali člena 10A(8) pritožniku sporočiti zaupne elemente ali kadar želi navesti take elemente ter je bil imenovan posebni odvetnik, mora pri [SIAC] vložiti in posebnemu odvetniku poslati:

(a) kopijo zaupnih elementov, če tega še ni naredil;

(b) izjavo, v kateri so navedeni razlogi, zakaj ugovarja njihovemu razkritju, in

(c) opis elementov v obliki, ki jo je mogoče sporočiti pritožniku, če in kolikor je to mogoče, ne da bi informacije razkril na način, ki je v nasprotju s splošnim interesom.

(4) Secretary of State mora hkrati z njegovo vložitvijo pritožniku poslati vsak opis, vložen v skladu z odstavkom 3(c).

(4A) Kadar Secretary of State posebnemu odvetniku pošlje zaupne elemente, ki jih je cenzuriral iz drugih razlogov, ki niso povezani s poklicno skrivnostjo,

(a) mora elemente pri [SIAC] vložiti v necenzurirani različici in navesti razloge za spremembe,

(b) [SIAC] pa mora Secretary of State dati navodilo v zvezi s točkami, ki so lahko predmet cenzuriranja.

(5) Secretary of State lahko z dovoljenjem [SIAC] ali soglasjem posebnega odvetnika kadar koli spremeni ali dopolni dokumente, vložene na podlagi tega člena.“

20 Člen 38 Poslovnika SIAC glede preučitve ugovorov, ki jih vloži Secretary of State, določa:

„(1) Kadar Secretary of State vloži ugovor na podlagi člena 36(5)(b) ali člena 37, mora [SIAC] odločiti, ali ga bo v skladu s tem členom sprejela ali ne.

(2) [SIAC] mora določiti datum obravnave, da Secretary of State in posebnemu odvetniku omogoči, da predstavita ustna stališča [...]

[...]

(5) Obravnave na podlagi tega člena potekajo brez navzočnosti pritožnika in njegovega zastopnika.

(6) [SIAC] lahko sprejme ali zavrne ugovor Secretary of State.

(7) [SIAC] mora ugoditi ugovoru, ki ga je Secretary of State vložil na podlagi člena 37, kadar meni, da bi bilo razkritje zadevnih elementov v nasprotju s splošnim interesom.

(8) Kadar [SIAC] ugotovi ugovoru, ki ga je Secretary of State vložil na podlagi člena 37, mora:

(a) preučiti, ali je treba Secretary of State naložiti, da pritožniku pošlje povzetek zaupnih elementov, in

(b) odobriti vsak tak povzetek za zagotovitev, da ne vsebuje nobene informacije ali drugega elementa, katerega razkritje bi bilo v nasprotju s splošnim interesom.

(9) Kadar [SIAC] zavrne ugovor, ki ga je Secretary of State vložil na podlagi člena 37, ali mu odredi, da pritožniku pošlje povzetek zaupnih elementov:

(a) Secretary of State ni treba poslati teh elementov ali povzetka, vendar

(b) če tega ne naredi, lahko [SIAC] na obravnavi, na kateri lahko Secretary of State ali posebni odvetnik predstavita stališča,

(i) če meni, da bi elementi ali drugi podatki, ki jih je treba povzeti, lahko škodili argumentom Secretary of State ali bili ugodni za pritožnika, odredi, da Secretary of State teh točk ne navede v svojih argumentih ali da se prilagodi ali sprejme druge ukrepe v skladu z navedbami [SIAC], ali

(ii) v vseh drugih primerih odredi, da Secretary of State ne navede zadevnih elementov ali (po potrebi) drugih podatkov, ki jih je treba povzeti v postopku.“

21 Člen 47, od (2) do (4), poslovnika SIAC v zvezi z odločbo SIAC določa:

„(2) [SIAC] mora zapisati odločitev in razloge zanjo.

(3) [SIAC] mora v razumnem roku strankam vročiti dokument, ki vsebuje njeno odločitev ter razloge zanjo, če in kolikor je to mogoče, ne da bi informacije razkrila na način, ki je v nasprotju s splošnim interesom.

(4) Kadar dokument iz odstavka 3 ne vsebuje vseh razlogov za njeno odločitev, mora [SIAC] Secretary of State in posebnemu odvetniku poslati ločen dokument, ki vsebuje te razloge.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 22 ZZ ima dvojno državljanstvo, in sicer francosko in alžirsko. Od leta 1990 je poročen z državljanko Združenega kraljestva, s katero ima osem otrok, ki so bili na dan vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe stari od 9 do 20 let. ZZ je od leta 1990 do leta 2005 zakonito prebival v Združenem kraljestvu. Leta 2004 mu je Secretary of State podelil pravico do stalnega prebivališča na ozemlju te države članice.
- 23 Potem ko je ZZ avgusta 2005 zapustil Združeno kraljestvo in odpotoval v Alžirijo, je Secretary of State odločil razveljaviti njegovo pravico do prebivališča in mu prepovedati vstop v Združeno kraljestvo z obrazložitvijo, da njegova navzočnost ni v splošnem interesu. SIAC je s sodbo ugotovila, da ZZ zoper to odločbo o razveljavitvi ni imel na voljo nobenega pravnega sredstva.
- 24 Septembra 2006 je ZZ pripotoval v Združeno kraljestvo, kjer je Secretary of State na podlagi člena 19(1) uredbe o priseljevanju izdal odločbo, s katero mu je zaradi javne varnosti zavrnil vstop (v nadaljevanju: odločba o zavrnitvi vstopa, ki se obravnava v postopku v glavni stvari). Na podlagi te odločbe je bil ZZ napoten nazaj v Alžirijo. Na dan vložitve tega predloga za sprejetje predhodne odločbe je živel v Franciji.
- 25 ZZ je vložil pritožbo zoper odločbo o zavrnitvi vstopa, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, ki jo je SIAC zavrnila z obrazložitvijo, da je ta odločba utemeljena iz nujnih razlogov javne varnosti. ZZ sta pred SIAC zastopala solicitor in barrister po njegovi izbiri (v nadaljevanju: osebna svetovalca).
- 26 V zvezi s to pritožbo je Secretary of State nasprotoval temu, da bi se pritožniku razkrili elementi, s katerimi je utemeljil nasprotovanje pritožbi ZZ. V skladu s postopkovnimi pravili, ki se uporabljajo za SIAC, sta bila imenovana dva posebna odvetnika za zastopanje interesov ZZ. Ta sta se pogovorila z njim na podlagi „javnih dokazov“.
- 27 Nato so bile informacije, ki niso bile sporočene ZZ in na katerih je temeljila odločba o zavrnitvi vstopa, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, poslane tema posebnima odvetnikoma, ki jima je bilo zato prepovedano, da ZZ ali njegova osebna svetovalca zaprosita za nova navodila ali da jim posredujejo informacije brez dovoljenja SIAC. Posebna odvetnika sta ob upoštevanju teh omejitev še naprej zastopala interese ZZ pred SIAC v zvezi s temi „zaupnimi dokazi“.
- 28 SIAC je na obravnavi, ki ni bila javna in je potekala brez navzočnosti ZZ in njegovih osebnih svetovalcev, vendar v navzočnosti njegovih posebnih odvetnikov, preučila ugovor Secretary of State zoper razkritje elementov pritožniku. Odločila je o obsegu, v katerem bi bilo razkritje „zaupnih dokazov“ ZZ, na katere se sklicuje Secretary of State, v nasprotju s splošnim interesom.
- 29 Nato je bila opravljena obravnava o pritožbi ZZ, ki je potekala delno na javnih in delno na nejavnih sejah. Nejavne seje so potekale brez navzočnosti ZZ in njegovih osebnih svetovalcev, vendar v navzočnosti njegovih posebnih odvetnikov, ki sta predstavila stališča v njegovem imenu.
- 30 SIAC je zavrnila pritožbo ZZ in izrekla tako imenovano „javno“ sodbo in tako imenovano „nejavno“ sodbo, od katerih je bila slednja poslana le Secretary of State in posebnima odvetnikoma ZZ. SIAC je v javni sodbi med drugim ugotovila, da je bilo ZZ razkritih „malo elementov iz spisa zoper“ njega in da se niso nanašali na „bistveno“.

- 31 Iz javne sodbe je med drugim razvidno, da je SIAC prepričana, da je bil ZZ vpleten v dejavnosti mreže Groupe islamique armée in njene teroristične dejavnosti v letih 1995 in 1996. Glede dejstev, ki so bila razkrita ZZ, je iz te sodbe razvidno, da so bili predmeti, za katere je priznal, da je ali je bil njihov lastnik, najdeni leta 1995 v Belgiji v prostorih, ki jih je najel znan ekstremist, v njih pa je bilo med drugim najdeno orožje in strelivo. Glede drugih dejstev, ki jih je zatrjeval Secretary of State, kot so na primer bivanje v Italiji in Belgiji, stiki z nekaterimi osebami in posest večjih zneskov, je SIAC menila, da so navedbe ZZ in dokazi, ki jih je predložil, v neki meri prepričljivi in upoštevni. Njegovih navedb v zvezi z njegovo vpletenostjo v dejavnosti navedene mreže pa SIAC ni sprejela iz razlogov, ki so med drugim navedeni v zaupni sodbi.
- 32 SIAC je v javni sodbi med drugim ugotovila, da je bilo „zaradi razlogov, obrazloženih samo v nejavni sodbi,“ „ugotovljeno, da osebno vedenje ZZ predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki škoduje temeljnemu interesu družbe, in sicer njeni javni varnosti, in ki prevlada nad pravico pritožnika in njegove družine do uživanja družinskega življenja v Združenem kraljestvu“.
- 33 ZZ je vložil pritožbo zoper to sodbo pri predložitvenem sodišču, ki mu je to dovolilo. Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) je v sodbi z dne 19. aprila 2011, ki je bila izrečena v pritožbenem postopku in s katero je bilo odločeno, da je treba vložiti ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, ugotovilo, da vse sodbe SIAC skupaj vsebujejo ugotovljena dejstva in razloge, iz katerih je mogoče hitro razbrati utemeljenost navedene ugotovitve SIAC. Glede na navedeno naj bi SIAC svojo odločbo dovolj utemeljila. Kljub temu se Court of Appeal sprašuje, ali je bilo SIAC dovoljeno, da ZZ ni razkrila bistva razlogov, ki so bili podlaga za odločbo o zavrnitvi vstopa, ki se obravnava v postopku v glavni stvari.
- 34 V teh okoliščinah je Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) prekinilo odločanje in Sodišču postavilo to vprašanje za predhodno odločanje:
- „Ali načelo učinkovitega sodnega varstva, ki ga določa člen 30(2) Direktive 2004/38 in ki se razlaga ob upoštevanju člena 346(1)(a) [PDEU], zahteva, da sodni organ, ki odloča o pritožbi zoper odločbo o prepovedi vstopa državljanu Evropske unije v državo članico iz razlogov javnega reda in javne varnosti v skladu s poglavjem VI Direktive 2004/38, zagotovi, da je zadevni državljan Evropske unije obveščen o bistvu obremenilnih razlogov, ne glede na to, da so organi države članice in zadevno nacionalno sodišče po preučitvi vseh dokazov zoper državljana Evropske unije, na katere se organi države članice sklicujejo, ugotovili, da bi bilo razkritje bistva obremenilnih razlogov v nasprotju z interesi državne varnosti?“

Vprašanje za predhodno odločanje

Dopustnost

- 35 Po mnenju italijanske vlade je predlog za sprejetje predhodne odločbe nedopusten iz dveh razlogov. Prvič, pritožba ZZ zoper odločbo o zavrnitvi vstopa, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, naj bi bila nedopustna, ker mu razveljavitev te odločbe ne bi zagotovila resnične ugodnosti, saj naj bi zavrnjen vstop v Združeno kraljestvo vsekakor preprečevala odločba iz avgusta 2005, ki jo je treba šteti za veljavno. Iz tega naj bi izhajalo, da zastavljeno vprašanje za postopek v glavni stvari dejansko ni upoštevno in je zato nedopustno. Drugič, iz člena 4(2) PEU in člena 346(1)(a) PDEU naj bi izhajalo, da so za državno varnost odgovorne le države članice. Zastavljeno vprašanje naj bi se torej nanašalo na področje, ki ga ureja nacionalno pravo, in naj zato ne bi spadalo v pristojnost Unije.
- 36 Glede tega je treba opozoriti na ustaljeno sodno prakso Sodišča, v skladu s katero je v postopku, določenem v členu 267 PDEU, ki temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, zgolj nacionalno sodišče pristojno za ugotavljanje in presojo dejanskega stanja spora o glavni stvari ter

za razlago in uporabo nacionalnega prava. Le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, ob upoštevanju posebnosti zadeve presoja nujnost in ustreznost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma dolžno odločiti (sodba z dne 25. oktobra 2012 v zadevi Rintisch, C-553/11, str. 15 in navedena sodna praksa).

- 37 Sodišče lahko predlog nacionalnega sodišča zavrne samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je težava hipotetična ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja koristno odgovorilo (sodba z dne 22. junija 2010 v združenih zadevah Melki in Abdeli, C-188/10 in C-189/10, ZOdl., str. I-5667, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 38 Ugotoviti pa je treba, da v tem primeru ne gre za to. Po eni strani se namreč zastavljeno vprašanje nanaša na razlago člena 30(2) Direktive 2004/38 v povezavi zlasti s členom 47 Listine. Po drugi strani se to vprašanje zastavlja v okviru dejanskega spora glede zakonitosti odločbe o zavrnitvi vstopa, ki jo je na podlagi te direktive izdal Secretary of State zoper ZZ. Poleg tega, čeprav so države članice pristojne za sprejetje ukrepov, primernih za zagotavljanje njihove notranje in zunanje varnosti, pa zgolj dejstvo, da se odločba nanaša na državno varnost, ne more povzročiti izključitve uporabe prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 15. decembra 2009 v zadevi Komisija proti Italiji, C-387/05, ZOdl., str. I-11831, točka 45).
- 39 Predlog za sprejetje predhodne odločbe je zato dopusten.

Utemeljenost

- 40 Predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 30(2) Direktive 2004/38 ob upoštevanju zlasti člena 47 Listine razlagati tako, da zahteva, da nacionalno sodišče, ki odloča o pritožbi državljana Unije zoper odločbo o zavrnitvi vstopa, ki je bila sprejeta v skladu s členom 27(1) te direktive, zagotovi, da je zainteresirani osebi razkrito bistvo razlogov javne varnosti, ki so podlaga za to odločbo, če pristojni nacionalni organ pred tem sodiščem trdi, da je tako razkritje v nasprotju z interesi državne varnosti.
- 41 V zvezi s tem je treba najprej navesti, da v obravnavani zadevi ni sporno, da Secretary of State, ki je nacionalni organ, pristojen za to področje, ZZ ni natančno in v celoti obvestil o razlogih, ki so bili podlaga za odločbo o zavrnitvi vstopa, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, ki je bila sprejeta v skladu s členom 27 Direktive 2004/38. Secretary of State se je v okviru postopka pred SIAC, v katerem se v skladu s sistemom, ki je bil vzpostavljen s predpisi Združenega kraljestva, zagotavlja sodni nadzor nad takimi odločbami, skliceval na zaupnost elementov, s katerimi je utemeljil svoje nasprotovanje pritožbi ZZ.
- 42 SIAC mora v skladu s členom 4(1) svojega poslovnika zagotoviti, da se informacije ne razkrijejo na način, ki je v nasprotju z interesi nacionalne varnosti. Poleg tega, kadar Secretary of State pred SIAC zahteva, da elementi, na katere se je skliceval v zvezi s pritožbo, ostanejo zaupni, SIAC v skladu s členom 10(3) v povezavi s členom 37(2) svojega poslovnika določi posebnega odvetnika za zastopanje interesov pritožnika. Ta odvetnik v skladu s členom 35 navedenega poslovnika na obravnavah, iz katerih je izključen pritožnik, predstavi stališča, predloži dokaze, opravi kontradiktorno zaslišanje prič in [SIAC] predloži pisna stališča.
- 43 Secretary of State mora v skladu s členom 37(3) poslovnika SIAC pripraviti kopijo zaupnih elementov in izjavo, v kateri so navedeni razlogi, zakaj ugovarja njihovemu razkritju, ter ju posredovati SIAC in posebnemu odvetniku. Poleg tega mora v skladu z odstavkom 4 tega člena 37 pripraviti opis teh zaupnih elementov v obliki, ki jo bo mogoče sporočiti pritožniku, če je to mogoče in v obsegu,

v katerem je to mogoče, ne da bi se pri tem v nasprotju z javnim interesom razkrile informacije. SIAC v skladu s členom 38 istega poslovnika preuči njegov ugovor zoper razkritje navedenih elementov pritožniku, pri čemer lahko Secretary of State in posebni odvetnik predstavita stališča.

- 44 Posebni odvetnik v skladu s členom 36 poslovnika SIAC od trenutka, ko so mu bili sporočeni elementi, zoper razkritje katerih Secretary of State ugovarja, s pritožnikom ne sme komunicirati o vprašanjih, povezanih s postopkom. Od SIAC pa lahko zahteva navodila, ki mu dovoljujejo tako komunikacijo.
- 45 V zvezi s tem nacionalnim postopkom je predložitveno sodišče Sodišču zastavilo vprašanje za predhodno odločanje.
- 46 Člen 30(1) Direktive 2004/38 glede zahtevane vsebine in obrazložitve odločbe, sprejete v skladu s členom 27 te direktive, kot je odločba o zavrnitvi vstopa, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, določa, da mora biti zadevna oseba o tej odločbi obveščena pisno, in sicer tako, da lahko razume njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanjo. Poleg tega odstavek 2 tega člena 30 določa, da mora biti zadevna oseba natančno in v celoti obveščena o razlogih javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, na katerih temelji taka odločba, razen če je to v nasprotju z interesi državne varnosti.
- 47 Člen 31 navedene direktive državam članicam nalaga, da v nacionalnem pravnem redu predvidijo ukrepe, potrebne za to, da se državljanom Unije in njihovim družinskim članom zagotovi možnost, da pri sodišču ali drugem organu vložijo pravno sredstvo, s katerim izpodbijajo odločbe, ki iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja omejujejo njihovo pravico do prostega gibanja in prebivanja v državah članicah (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2012 v zadevi Byankov, C-249/11, točka 53). V skladu z odstavkom 3 tega člena morajo postopki s pravnimi sredstvi obsegati preizkus pravilnosti in zakonitosti odločbe ter dejstev in okoliščin, na katerih predlagani ukrep temelji.
- 48 Da bi zainteresirana oseba lahko učinkovito uporabila pravna sredstva, ki so jih tako vzpostavile države članice, jo mora pristojni nacionalni organ v upravnem postopku natančno in v celoti obvestiti o razlogih javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, na katerih zadevna odločba temelji, kot to v obliki načela določa člen 30(2) Direktive 2004/38.
- 49 Člen 30(2) Direktive 2004/38 dopušča državam članicam, da iz razlogov državne varnosti izjemoma omejijo informacije, sporočene zainteresirani osebi. Ker je ta določba izjema od pravila iz prejšnje točke, jo je treba razlagati ozko, vendar se ji ne sme vzeti polnega učinka.
- 50 Na podlagi tega je treba ugotoviti, ali člena 30(2) in 31 Direktive 2004/38 dopuščata, da ne pride do tega, da se razlogi za odločbo, sprejeto v skladu s členom 27 te direktive, razkrijejo natančno in v celoti, in v kakšnem obsegu to morebiti dopuščata, pri čemer je treba določbe te direktive razlagati v skladu z zahtevami iz člena 47 Listine.
- 51 V zvezi s tem je treba poudariti, da mora ta skladna razlaga upoštevati pomen temeljne pravice, ki se zagotavlja s členom 47 Listine, kakor izhaja iz sistema, ki se vzpostavlja z Listino v celoti. Zlasti je treba upoštevati, da čeprav člen 52(1) Listine sicer dopušča omejitve pri izvajanju pravic, ki jih ta zagotavlja, pa se s to določbo zahteva, da mora vsaka omejitev spoštovati zlasti bistveno vsebino zadevne temeljne pravice ter da je v skladu z načelom sorazmernosti nujna in da dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija.
- 52 Posledica razlage členov 30(2) in 31 Direktive 2004/38 ob upoštevanju člena 47 Listine zato ne more biti nespoštovanje ravni varstva, zagotovljene na način, opisan v prejšnji točki.
- 53 Učinkovitost sodnega nadzora, zagotovljenega s členom 47 listine, v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča zahteva, da mora biti zainteresirani osebi omogočeno, da se z razlogi, na katerih temelji odločba v njeni zadevi, seznani bodisi že na podlagi same odločbe bodisi na podlagi dopisa, s katerim so ji ti razlogi posredovani na njeno zahtevo, brez poseganja v pristojnost pristojnega sodišča, da od

zadevnega organa zahteva, da jih posreduje (sodbi z dne 17. marca 2011 v združenih zadevah Peñarroja Fa, C-372/09 in C-373/09, ZOdl., str. I-1785, točka 63, in z dne 17. novembra 2011 v zadevi Gaydarov, C-430/10, ZOdl., str. I-11637, točka 41), zato da se ji omogoči obramba njenih pravic v kar najboljših okoliščinah in da se odloči ob popolnem poznavanju razlogov, ali je smiselno, da se obrne na pristojno sodišče, slednjemu pa se popolnoma omogoči nadzor nad zakonitostjo zadevne nacionalne odločbe (glej v tem smislu sodbi z dne 15. oktobra 1987 v zadevi Heylens in drugi, 222/86, Recueil, str. 4097, točka 15, in z dne 3. septembra 2008 v združenih zadevah Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji, C-402/05 P in C-415/05 P, ZOdl., str. I-6351, točka 337).

- 54 Tako v upravnem kot v sodnem postopku se lahko sicer izkaže za nujno, da se zainteresirani osebi nekatere informacije ne sporočijo, zlasti ob upoštevanju resnih razlogov, povezanih z državno varnostjo (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji, točka 342).
- 55 V zvezi s sodnim postopkom je treba poudariti, da je Sodišče že razsodilo, da morajo imeti stranke postopka glede načela kontradiktornosti, ki je del pravice do obrambe iz člena 47 Listine, pravico seznaniti se z vsemi dokumenti ali stališči, predloženimi sodišču, zato da vplivajo na njegovo odločitev ali da o dokumentih in stališčih razpravljajo (sodbe z dne 14. februarja 2008 v zadevi Varec, C-450/06, ZOdl., str. I-581, točka 45; z dne 2. decembra 2009 v zadevi Komisija proti Irski in drugim, C-89/08 P, ZOdl., str. I-11245, točka 52, in z dne 21. februarja 2013 v zadevi Banif Plus Bank, C-472/11, točka 30; kar zadeva člen 6(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950, glej tudi sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 23. junija 1993 v zadevi Ruiz-Mateos proti Španiji, série A, št. 262, točka 63).
- 56 Če bi sodna odločba temeljila na dejstvih ali dokumentih, s katerimi se stranke – ali ena od njih – niso mogle seznaniti in glede katerih zato niso mogle podati stališč, bi bila s tem kršena temeljna pravica do učinkovitega pravnega sredstva (zgoraj navedena sodba Komisija proti Irski in drugim, točka 52 in navedena sodna praksa).
- 57 Če pa v izjemnih primerih nacionalni organ temu, da zainteresirano stranko natančno in v celotni obvesti o razlogih, na katerih temelji odločba, sprejeta v skladu s členom 27 Direktive 2004/38, nasprotuje s tem, da se sklicuje na razloge v zvezi z državno varnostjo, mora pristojno sodišče države članice imeti na voljo in uporabiti tehnike in pravila postopkovnega prava, ki omogočajo uskladitev legitimnih preudarkov državne varnosti glede narave in virov podatkov, ki so se upoštevali pri sprejetju take določbe, in nujnosti, da se zadevni osebi zagotovi ustrezno spoštovanje njenih procesnih pravic, kot sta pravica do izjave in načelo kontradiktornosti (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji, točka 344).
- 58 Za to morajo države članice vzpostaviti, prvič, učinkovit sodni nadzor nad obstojem in utemeljenostjo razlogov, ki jih v zvezi z državno varnostjo uveljavlja nacionalni organ, ter nad zakonitostjo odločbe, sprejete v skladu s členom 27 Direktive 2004/38, in drugič, tehnike in pravila zvezi z nadzorom, kot so navedene v prejšnji točki.
- 59 V okviru sodnega nadzora nad zakonitostjo odločbe, sprejete v skladu s členom 27 Direktive 2004/38, ki je predviden v njenem členu 31, morajo države članice sprejeti pravila, ki sodišču, ki mu je zaupan nadzor na zakonitostjo navedene določbe, omogoča, da se seznani z vsemi razlogi in z njimi povezanimi dokazi, na podlagi katerih je bila sprejeta ta odločba.
- 60 V zvezi z zahtevami, ki jih mora izpolnjevati sodni nadzor nad obstojem in utemeljenostjo razlogov, ki jih v zvezi z državno varnostjo uveljavlja nacionalni organ, je potrebno, da mora sodišče preveriti, ali ti razlogi nasprotujejo temu, da se natančno in celovito sporočijo razlogi, na katerih temelji zadevna odločba, in da se sporočijo dokazi v zvezi s tem.

- 61 Tako mora pristojni nacionalni organ v skladu z nacionalnimi postopkovnimi pravili predložiti dokaz, da bi bila državna varnost dejansko ogrožena, če bi bil pritožnik natančno in celovito obveščen o razlogih, na katerih temelji odločba, sprejeta v skladu s členom 27 Direktive 2004/38, in o dokazih v zvezi s tem (glej po analogiji sodbo z dne 15. decembra 2009 v zadevi Komisija proti Finski, C-284/05, ZOdl., str. I-11705, točki 47 in 49). Iz tega je mogoče sklepati, da ni domneve o obstoju in utemeljenosti razlogov, ki jih uveljavlja nacionalni organ.
- 62 V zvezi s tem mora pristojno nacionalno sodišče neodvisno preučiti vse pravne in dejanske elemente, ki jih uveljavlja pristojni nacionalni organ, in v skladu z nacionalnimi postopkovnimi pravili presoditi, ali državna varnost takemu obvestilu nasprotuje.
- 63 Če navedeno sodišče ugotovi, da državna varnost ne nasprotuje temu, da se zainteresirana oseba natančno in celovito obvesti o razlogih, na katerih temelji odločba o zavrnitvi vstopa, sprejeta v skladu s členom 27 Direktive 2004/38, da pristojnemu nacionalnemu organu možnost, da jo obvesti o manjkajočih razlogih in dokazih. Če ta organ tega obvestila ne dovoli, preuči sodišče zakonitost take odločbe le na podlagi sporočenih razlogov in dokazov.
- 64 Če pa se izkaže, da državna varnost dejansko nasprotuje temu, da se zainteresirana oseba obvesti o navedenih razlogih, je treba sodni nadzor nad zakonitostjo odločbe, sprejete v skladu s členom 27 Direktive 2004/38, kot je predviden v njenem členu 31(1), glede na navedeno v točkah 51, 52 in 57 te sodbe, opraviti po postopku, v katerem se ustrezno pretehtajo zahteve, ki izhajajo iz državne varnosti, in zahteve, ki izhajajo iz pravice do učinkovitega sodnega varstva, pri čemer je treba morebitne posege v izvajanje te pravice omejiti na nujno potrebne.
- 65 V zvezi s tem mora po eni strani navedeni postopek ob upoštevanju zahteve po spoštovanju člena 47 Listine zagotoviti, da se čim bolj spoštuje načelo kontradiktornosti, zato da se zainteresirani osebi omogoči izpodbijanje razlogov, na katerih temelji zadevna odločba, in predložitev stališč glede dokazov v zvezi z njo ter tako učinkovito uveljavljanje razlogov obrambe. Predvsem je pomembno, da se zainteresirana oseba vsekakor obvesti o bistvu razlogov, na katerih temelji odločba o zavrnitvi vstopa, ki je bila sprejeta na podlagi člena 27 Direktive 2004/38, saj potrebna zaščita državne varnosti ne more povzročiti, da se zainteresirani osebi odreče pravica do izjave, zaradi česar bi njena pravica do pritožbe, kot je predvidena v členu 31 te direktive, postala neučinkovita.
- 66 Po drugi strani tehtanje pravice do učinkovitega sodnega varstva in nujnosti zagotoviti varnost zadevne države članice, na čemer temelji ugotovitev iz prejšnje točke, ne velja enako za vse dokaze za razloge, ki se predložijo pristojnemu nacionalnemu sodišču. V nekaterih primerih lahko razkritje teh dokazov namreč neposredno in specifično ogrozi državno varnost, saj lahko ogrozi življenje, zdravje ali svobodo oseb ali razkrije posebne preiskovalne metode, ki jih uporabljajo nacionalni varnostni organi, in tako resno ogrozi ali prepreči prihodnje izpolnjevanje nalog teh organov.
- 67 V teh okoliščinah mora pristojno nacionalno sodišče presoditi, ali in v kakšnem obsegu lahko omejitve pravice do obrambe pritožnika, ki so posledica zlasti tega, da se dokazi in razlogi, na katerih temelji odločba, sprejeta v skladu z navedenim členom 27, ne sporočijo natančno in v celoti, vplivajo na dokazno vrednost zaupnih dokazov.
- 68 V teh okoliščinah mora pristojno nacionalno sodišče poskrbeti za to, da se zainteresirana oseba o bistvu razlogov, ki so podlaga za sporno odločbo, obvesti na način, ki ustrezno upošteva nujno zaupnost teh dokazov, in v skladu z nacionalnim pravom sprejeti potrebne ukrepe, če je ta obveznost obvestitve kršena.
- 69 Glede na vse navedeno je treba na zastavljeno vprašanje odgovoriti tako, da je treba člena 30(2) in 31 Direktive 2004/38 ob upoštevanju člena 47 Listine razlagati tako, da zahtevata, da pristojno nacionalno sodišče poskrbi za to, da se to, da pristojni nacionalni organ zainteresirane osebe ne obvesti natančno

in v celoti o razlogih, na katerih temelji odločba, sprejeta v skladu s členom 27 te direktive, in dokazih v zvezi z njo, omeji na tisto, kar je nujno potrebno, in da jo o bistvu navedenih razlogov vsekakor obvesti na način, ki ustrezno upošteva nujno zaupnost dokazov.

Stroški

- ⁷⁰ Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člena 30(2) in 31 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS ob upoštevanju člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da zahtevata, da pristojno nacionalno sodišče poskrbi za to, da se to, da pristojni nacionalni organ zainteresirane osebe ne obvesti natančno in v celoti o razlogih, na katerih temelji odločba, sprejeta v skladu s členom 27 te direktive, in dokazih v zvezi z njo, omeji na tisto, kar je nujno potrebno, in da jo o bistvu navedenih razlogov vsekakor obvesti na način, ki ustrezno upošteva nujno zaupnost dokazov.

Podpisi