



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

16. srpnja 2026.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Europske unije – Članak 20. UFEU-a – Član obitelji građanina Unije koji nikada nije ostvarivao svoju slobodu kretanja – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Granična kontrola, azil i useljavanje – Direktiva 2008/115/EZ – Vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Ugrožavanje nacionalne sigurnosti – Zauzimanje stajališta nacionalnog specijaliziranog tijela – Obrazloženje – Pristup spisu – Klasificirane informacije – Nadređenost prava Unije”

U predmetu C-26/25 [Bukla]ⁱ,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Szegedi Törvényszék (Sud u Segedinu, Mađarska), odlukom od 17. siječnja 2025., koju je Sud zaprimio 17. siječnja 2025., u postupku

PQ

protiv

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,

Alkotmányvédelmi Hivatal,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik vijeća, O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra i N. Fenger, suci,

nezavisni odvjetnik: D. Spielmann,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu PQ, T. Kovács, A. Németh i B. Pohárnok, *ügyvédek*,
- za mađarsku vladu, Zs. Biró-Tóth i M. Z. Fehér, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: mađarski

ⁱ Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

- za njemačku vladu, J. Möller i R. Kanitz, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, F. Blanc, A. Katsimerou, E. Montaguti, Zs. Teleki i P. J. O. Van Nuffel, u svojstvu agenata,

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

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. stavka 3. i članka 19. stavka 1. UEU-a, članka 20. i 267. UFEU-a, članka 1., 5., 7., 24., 41., 47., 51. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), članka 1., 5. i 11. do 13. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.), te načela nadređenosti prava Unije.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe PQ, s jedne strane, i Országosa Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (Glavna državna uprava policije za strance, Regionalna uprava policije za strance Južnog Alfölda, Mađarska) (u daljnjem tekstu: regionalna uprava), te Alkotmányvédelmi Hivatal (Ured za zaštitu Ustava, Mađarska), s druge strane, o zakonitosti odluke o vraćanju osobe PQ te zabrane ulaska i boravka izrečene toj osobi.

Pravni okvir

Pravo Unije

UFEU

- 3 Članak 20. UFEU-a predviđa:

„1. Ovime se ustanovljuje građanstvo [Europske u]nije. Svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin je Unije. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga.

2. Građani Unije uživaju prava i podliježu dužnostima predviđenima Ugovorima. Oni, između ostalog, imaju:

- (a) pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica;
- (b) pravo da glasuju i budu birani na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima u državi članici u kojoj imaju boravište, pod istim uvjetima kao i državljani te države;

- (c) pravo, na državnom području treće zemlje u kojoj država članica čiji su državljani nema svoje predstavništvo, na zaštitu od strane diplomatskih i konzularnih tijela bilo koje države članice, pod istim uvjetima kao i državljani te države;
- (d) pravo na podnošenje peticije Europskom parlamentu, pravo na obraćanje Europskom ombudsmanu te na obraćanje institucijama i savjetodavnim tijelima Unije na bilo kojem jeziku Ugovorâ te pravo na odgovor na istom jeziku.

Ta se prava ostvaruju u skladu s uvjetima i ograničenjima utvrđenima Ugovorima i mjerama usvojenima na temelju tih Ugovora.”

Direktiva 2008/115

- 4 Uvodne izjave 6. i 24. Direktive 2008/115 glase kako slijedi:

„(6) Države članice osiguravaju da se prestanak nezakonitog boravka državljana trećih zemalja provodi prema pravičnom i transparentnom postupku. Sukladno općim načelima prava EU-a odluke donesene u skladu s ovom Direktivom donose se u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija, što znači da bi ocjenjivanje trebalo prelaziti samu činjenicu nezakonitog boravka. Prilikom korištenja standardnih obrazaca za odluke koje se odnose na povratak, posebno na odluke o vraćanju, ako su donesene, odluke o zabrani ulaska i odluke o [udaljavanju], države bi članice trebale poštovati ta načela i u potpunosti se uskladiti s važećim odredbama ove Direktive.

[...]

(24) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela priznata [Poveljom].”

- 5 Člankom 1. te direktive određeno je:

„Ovom se Direktivom utvrđuju zajednički standardi i postupci koji se imaju primjenjivati u državama članicama za vraćanje državljana trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak u skladu s temeljnim pravima kao općim načelima prava Zajednice kao i međunarodnog prava, uključujući zaštitu izbjeglica i ljudskih prava.”

- 6 Članak 2. stavak 1. navedene direktive predviđa:

„Ova se Direktiva primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice.”

- 7 U skladu s člankom 3. točkom 2. te direktive:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

2. „nezakonit boravak” znači nazočnost u području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za ulazak iz članka [6.] [Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1. i ispravci SL 2018., L 312, str. 107. i SL 2024./90386, L)], ili druge uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici”.
- 8 Članak 5. Direktive 2008/115 određuje:
- „Države članice prilikom provedbe ove Direktive uzimaju u obzir:
- (a) najbolji interes djeteta,
 - (b) pravo na obiteljski život,
 - (c) zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje,
- te poštuju načelo *non refoulement*.”
- 9 Članak 6. stavak 1. te direktive glasi:
- „Države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka od 2. do 5.
- [...]”
- 10 Članak 11. navedene direktive definira sustav odluka o zabrani ulaska.
- 11 Članak 12. stavak 1. te direktive propisuje:
- „Odluke o vraćanju te odluke o zabrani ulaska i odluke o udaljavanju, ako su izdane, izdaju se u pisanom obliku te sadrže [činjenične] i pravne razloge, kao i podatke o raspoloživim pravnim lijekovima.
- Podaci o činjenicama mogu biti ograničeni ako nacionalno pravo omogućava ograničenje prava na informacije, posebno zbog očuvanja nacionalne sigurnosti, obrane, javne sigurnosti te zbog sprječavanja, istrage, otkrivanja i progona za kaznena djela.”
- 12 Članak 13. stavak 1. Direktive 2008/115 glasi:
- „Konkretni državljanin treće zemlje ima pravo na [djelotvorni] pravni lijek žalbe ili preispitivanja odluke u vezi povratka, kako je navedeno u članku 12. stavku 1., pred nadležnim sudskim ili upravnim tijelom ili nadležnim tijelom koje je sastavljeno od članova koji su nepristrani i nezavisni.”

Mađarsko pravo

Zakon br. II iz 2007.

- 13 Člankom 43. a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényja (Zakon br. II iz 2007. o ulasku i boravku državljanina trećih zemalja), od 5. siječnja 2007. (*Magyar Közlöny* 2007/1.), određeno je:

„1. Policijsko tijelo za strance izriče autonomnu zabranu ulaska i boravka državljaninu treće zemlje koji boravi na nepoznatom mjestu ili u inozemstvu,

[...]

c) čiji ulazak i boravak krše ili ugrožavaju nacionalnu sigurnost, javnu sigurnost ili javni poredak;

[...]

„2. Policijsko tijelo za strance nalaže vraćanje državljanina treće zemlje, osim ako je iznimno drugačije određeno ovim zakonom,

[...]

d) čiji ulazak i boravak krše ili ugrožavaju nacionalnu sigurnost, javnu sigurnost ili javni poredak;

[...]

3. Autonomna zabrana ulaska i boravka zbog razloga navedenog u stavku 1. točki c) kao i vraćanje na temelju odluke policije za strance zbog razloga navedenog u stavku 2. točki d) može se izreći i na inicijativu tijela za održavanje reda određenih vladinom uredbom, u njihovu području nadležnosti, radi izvršavanja zadaća povezanih sa zaštitom interesa utvrđenih zakonom. Ako je autonomna zabrana ulaska i boravka izrečena zbog razloga iz stavka 1. točke (c) ili je vraćanje na temelju odluke policije za strance izrečeno zbog razloga iz stavka 2. točke (d), tijela za održavanje reda određena vladinom uredbom, u slučajevima koji utječu na njihove zadaće i ovlasti, podnose prijedlog u pogledu trajanja zabrane ulaska i boravka. Policijsko tijelo za strance ne može odstupiti od sadržaja prijedloga.”

- 14 Člankom 45. stavkom 1. tog zakona predviđa se:

„Prije donošenja odluke o vraćanju na temelju odluke policije za strance državljanina treće zemlje kojemu je dozvola boravka izdana s obzirom na njegove obiteljske veze, policijsko tijelo za strance uzima u obzir sljedeće elemente:

a) trajanje boravka;

b) dob i obiteljsku situaciju državljanina treće zemlje i moguće posljedice njegova vraćanja na članove njegove obitelji;

c) veze državljanina treće zemlje s Mađarskom kao i nepostojanje odnosa sa zemljom njegova podrijetla.”

- 15 U skladu s člankom 87/A stavkom 1. navedenog zakona:

„Za potrebe postupaka uređenih ovim zakonom vlada vladinom uredbom donesenom radi izvršenja ovog zakona određuje specijalizirano državno tijelo koje odlučuje o određenim pitanjima.

[...]”

- 16 U skladu s člankom 87/B stavkom 4. tog zakona:

„Mišljenje specijaliziranog državnog tijela u pogledu posebnog pitanja obvezujuće je za policijsko tijelo za strance koje odlučuje u predmetu.”

Uredba vlade br. 114 iz 2007.

- 17 Članak 114. stavak 4. točka a) a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. Korm. rendelethez (Uredba vlade br. 114 iz 2007. o izvršenju Zakona br. II iz 2007. o ulasku i boravku državljana trećih zemalja), od 24. svibnja 2007. predviđa da se zabrana ulaska i boravka može izreći na prijedlog istražnog tijela, Ureda za zaštitu Ustava, policije ili Terrorelhárítási Központja (Središnji ured za sprečavanje terorizma, Mađarska).

- 18 Na temelju članka 114. stavka 4. točke (b) te uredbe, i mjera vraćanja može se izreći na prijedlog istražnog tijela, Ureda za zaštitu Ustava ili Središnjeg ureda za sprečavanje terorizma.

Zakon br. CLV iz 2009.

- 19 Člankom 11. a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényje (Zakon br. CLV. iz 2009. o zaštiti klasificiranih informacija) od 29. prosinca 2009. (*Magyar Közlöny* 2009/194.) predviđa se:

„1. Zainteresirana osoba ovlaštena je pristupiti svojim osobnim podacima koji imaju status nacionalnih klasificiranih informacija na temelju odobrenja za uvid koju je izdao klasifikator a da pritom nije potrebno uvjerenje o sigurnosnoj provjeri. Prije pristupa nacionalnim klasificiranim informacijama zainteresirana osoba mora dati pisanu izjavu o povjerljivosti i poštovati pravila o zaštiti tih informacija.

2. Na zahtjev zainteresirane osobe klasifikator u roku od 15 dana odlučuje hoće li izdati odobrenje za uvid. Tijelo koje provodi klasifikaciju odbija odobrenje za uvid ako uvid u informacije ugrožava javni interes na kojem se temelji klasifikacija. Tijelo koje provodi klasifikaciju mora obrazložiti odbijanje odobrenja za uvid.

3. U slučaju odbijanja odobrenja za uvid zainteresirana osoba može odluku osporavati upravnim putem. [...]”

- 20 Člankom 12. stavkom 1. tog zakona predviđa se:

„Voditelj obrade klasificiranih informacija zainteresiranoj osobi može uskratiti pravo na pristup njezinim osobnim podacima ako se ostvarivanjem tog prava ugrožava javni interes na kojem se temelji klasifikacija.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 21 Osoba PQ, državljanin treće zemlje, zakonito je ušla u Mađarsku u lipnju 2005. u svojstvu profesionalnog nogometaša te od tada boravi na državnom području te države članice. Naposljetku, imala je iskaznicu stalnog boravka koja je vrijedila do 15. rujna 2020.
- 22 Osoba PV od 2011. živi sa svojom partnericom koja je mađarska državljanka. Oni su u toj zajednici dobili dvoje djece, rođene 2012. i 2021., koja imaju mađarsko državljanstvo. Osoba PQ zajedno sa svojom partnericom ostvaruje roditeljsku skrb nad njihovom djecom. Trajno živi s njima i najveći dio vremena stvarno o njima skrbi. Djeca osobe PQ, koja o njima neprestano skrbi od kada su se rodila, s njome su emocionalno blisko povezana te se nalaze u odnosu ovisnosti.
- 23 Osoba PQ podnijela je 6. kolovoza 2020. zahtjev za izdavanje nacionalne iskaznice stalnog boravka, pozivajući se na svoju obiteljsku situaciju.
- 24 U neobrazloženom mišljenju od 9. rujna 2020. Ured za zaštitu Ustava smatrao je da boravak osobe PQ u Mađarskoj ugrožava interese nacionalne sigurnosti te države članice. To je specijalizirano tijelo podatke na temelju kojih je donijelo to mišljenje smatralo klasificiranim informacijama.
- 25 Odlukom od 27. listopada 2020. regionalna uprava, kao prvostupanjsko policijsko tijelo nadležno za strance, odbilo je zahtjev osobe PQ za izdavanje nacionalne iskaznice stalnog boravka.
- 26 Ured za zaštitu Ustava predložio je 3. prosinca 2020. donošenje odluke o vraćanju u pogledu osobe PQ uz obrazloženje da bi njezin boravak u Mađarskoj ugrozio interese nacionalne sigurnosti te države članice. To je specijalizirano tijelo podatke na temelju kojih je donijelo taj prijedlog smatralo klasificiranim informacijama.
- 27 Odluku od 27. listopada 2020. potvrdio je 25. ožujka 2021. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Glavna državna uprava policije za strance, Mađarska), drugostupanjsko policijsko tijelo nadležno za strance, uz obrazloženje da je Belügyminiszter (ministar unutarnjih poslova, Mađarska), kao specijalizirano drugostupanjsko tijelo, 12. veljače 2021. donio mišljenje prema kojem boravak osobe PQ na mađarskom državnom području ugrožava interese nacionalne sigurnosti Mađarske. U svojoj je odluci glavna državna uprava policije za strance naglasila da na temelju mađarskog propisa ne može odstupiti od mišljenja ministra unutarnjih poslova i da stoga mora odbiti zahtjev osobe PQ ne uzimajući u obzir njezinu osobnu situaciju.
- 28 Ured za zaštitu Ustava predložio je 16. travnja 2021. izricanje zabrane ulaska i boravka u pogledu osobe PQ.
- 29 Odlukom od 6. svibnja 2021. regionalna uprava donijela je odluku o vraćanju u pogledu osobe PQ, naložila prisilno izvršenje te mjere i osobi PQ izrekla zabranu ulaska i boravka u trajanju od deset godina. Ta se odluka osobito temeljila na prijedlozima koje je 3. prosinca 2020. i 16. travnja 2021. donio Ured za zaštitu Ustava.
- 30 Privremenom mjerom od 6. svibnja 2021. regionalna uprava odgodila je izvršenje vraćanja osobe PQ do ispunjenja uvjeta za vraćanje i završetka kaznenog postupka pokrenutog protiv nje ili, ovisno o slučaju, izvršenja eventualne kazne koja bi bila izrečena po okončanju tog kaznenog postupka.

- 31 Osoba PQ podnijela je Szegedi Törvényszék (Sud u Segedinu, Mađarska), sudu koji je uputio zahtjev, tužbe protiv odluke glavne državne uprave za strance od 25. ožujka 2021. i protiv odluke regionalne uprave od 6. svibnja 2021.
- 32 U okviru ispitivanja prve od tih dviju tužbi sud koji je uputio zahtjev uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku. Sud je na taj zahtjev odgovorio presudom od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije) (C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344).
- 33 Presudom od 25. rujna 2024. sud koji je uputio zahtjev poništio je odluku glavne državne uprave policije za strance od 25. ožujka 2021. i naložio regionalnoj upravi da provede novi postupak uzimajući u obzir presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije) (C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344), pri čemu je pružio smjernice o pristupu koji treba primijeniti u tu svrhu.
- 34 Glavni postupak odnosi se na ispitivanje tužbe koju je osoba PQ podnijela protiv odluke regionalne uprave od 6. svibnja 2021.
- 35 Taj sud ističe da je u pogledu osobe PQ donesena odluka o vraćanju jer je Ured za zaštitu Ustava smatrao da njezin boravak u Mađarskoj ugrožava interese nacionalne sigurnosti te države članice. Ni osobi PQ ni regionalnoj upravi nisu izneseni razlozi na kojima se temelji ta ocjena. Na temelju mađarskog prava ta uprava ne smije ispitati nijednu dodatnu pojedinačnu okolnost te se mora pouzdati u ocjenu Ureda za zaštitu Ustava.
- 36 Navedeni sud naglašava da iz sudske prakse Kúrije (Vrhovni sud, Mađarska) proizlazi da su u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku postupovna prava osobe o kojoj je riječ zajamčena ovlašću nadležnog suda da, radi ocjene zakonitosti odluke o boravku, pristupi kvalificiranim informacijama na kojima se temelji mišljenje specijaliziranih tijela.
- 37 U svakom slučaju, čak i ako zahtjev za pristup klasificiranim informacijama bude prihvaćen, ni osoba o kojoj je riječ ni njezin zastupnik ne mogu se u okviru upravnog ili sudskog postupka koristiti klasificiranim informacijama kojima im je odobren pristup, s obzirom na to da im je praktički uskraćeno odobrenje za sastavljanje podneska koji sadržava bitan sadržaj tih informacija. Sud kojem je podnesena tužba protiv odluke o boravku nema, na temelju mađarskog propisa, nikakvu ovlast u tom pogledu.
- 38 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o usklađenosti mađarskog propisa s pravom Unije. On osobito smatra da članak 5. Direktive 2008/115 i članak 20. UFEU-a ne omogućuju donošenje odluke o vraćanju u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku a da pritom nije provedena konkretna ocjena svih relevantnih okolnosti, osobito onih koje se odnose na obiteljski život osobe o kojoj je riječ. Osim toga, status koji imaju klasificirane informacije tijekom upravnog i sudskog postupka u suprotnosti je sa zahtjevima utvrđenima u sudskoj praksi Suda.
- 39 U tim je okolnostima Szegedi Törvényszék (Sud u Segedinu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članke 5., 12. i 13. Direktive [2008/115], u vezi s člancima 7., 24., 41. i 47. [Povelje], tumačiti na način da im se protivi praksa države članice koja se sastoji u donošenju odluke o vraćanju državljanina treće zemlje čiji su članovi obitelji (maloljetna djeca i nevjenčana partnerica) državljani države članice Unije i žive u njoj, a da prethodno nisu ispitani kriteriji utvrđeni u članku 5. Direktive o vraćanju i člancima 7. i 24. Povelje?

2. Treba li članke 5., 12. i 13. Direktive [2008/115], u vezi s člancima 7., 24., člankom 51. stavkom 1. i člankom 52. stavkom 1. Povelje, tumačiti na način da im se protivi praksa države članice na temelju koje se donosi odluka u vezi sa strancima kojom se određuje vraćanje na temelju neobrazloženog prijedloga specijaliziranog tijela, kojim se samo utvrđuje da postoji prijetnja za nacionalnu sigurnost, javnu sigurnost ili javni poredak ili da su oni povrijeđeni, odnosno prijedloga koji je obvezujuć za tijelo nadležno za strance, od kojeg se ne može odstupiti i koji je donesen bez temeljitog ispitivanja toga postoje li razlozi nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti ili javnog poretka u konkretnom slučaju i bez uzimanja u obzir pojedinačnih okolnosti i zahtjeva nužnosti i proporcionalnosti?
 3. Treba li članke 5., 12. i 13. Direktive [2008/115], u vezi s člankom 47. Povelje, kao i po potrebi s člancima 7. i 24. Povelje, tumačiti na način da se njima od tijela države članice koje je donijelo odluku o vraćanju zbog razloga nacionalne sigurnosti, javnog poretka ili javne sigurnosti, ili od specijaliziranog tijela koje je utvrdilo povjerljivost zahtjeva da osiguraju da zainteresiranoj osobi, državljaninu treće zemlje, i njezinu pravnom zastupniku u svakom slučaju bude zajamčeno pravo na pristup barem bitnom sadržaju povjerljivih ili klasificiranih informacija i podataka na kojima počiva odluka koja se temelji na navedenim razlozima te na uporabu tih informacija ili podataka u postupku povezanom s odlukom, u slučaju da nadležno tijelo smatra da bi takvo priopćavanje informacija ili podataka bilo protivno razlozima nacionalne sigurnosti?
 4. U slučaju potvrdnog odgovora, što se točno podrazumijeva pod „bitnim sadržajem” povjerljivih razloga na kojima se temelji takva odluka s obzirom na članke 41. i 47. Povelje?”
- 40 Odlukom od 26. svibnja 2025., koju je Sud zaprimio istog dana, sud koji je uputio zahtjev dopunio je svoj zahtjev za prethodnu odluku.
- 41 On ističe da je nakon tog zahtjeva Kúria (Vrhovni sud) 24. veljače 2025. donijela odluku u interesu ujednačenog tumačenja prava koja je relevantna za sve postupke policije za strance. Svaki mađarski sud kojem je podnesena žalba protiv odluke o vraćanju dužan je primijeniti takvo tumačenje Kúrije (Vrhovni sud) te od njega ne može odstupiti, pa i onda ako obrazloži svoju drukčiju odluku.
- 42 Međutim, sud koji je uputio zahtjev dvoji o usklađenosti više aspekata te odluke s pravom Unije.
- 43 Konkretnije, on naglašava, kao prvo, da iz navedene odluke proizlazi da mađarski sud ne može ispitati postojanje prava boravka na temelju članka 20. UFEU-a ili odnosa ovisnosti ako se osoba o kojoj je riječ na njih prvi put pozvala u okviru sudskog postupka ili ako su u okviru tog postupka otkrivene činjenice koje dokazuju nužnost takvog ispitivanja. To je ispitivanje isključeno i ako je pobijanoj odluci o vraćanju prethodila druga odluka kojom je isključeno pravo boravka te osobe u Mađarskoj.
- 44 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev ističe da se, prema mišljenju Kúrije (Vrhovni sud), prema trenutačnom stanju mađarskog zakonodavstva osobi o kojoj je riječ ne može dati pristup bitnom sadržaju razloga odluke donesene u odnosu na nju ako se ti razlozi temelje na klasificiranim informacijama. U tim okolnostima, jedino sredstvo koje je u skladu s postojećim nacionalnim pravom i kojim se može zajamčiti poštovanje prava te osobe je da nadležni sud utvrdi da navedena osoba, s obzirom na to da ne može pristupiti relevantnim klasificiranim informacijama, ne može braniti svoja prava i da posljedično pozove državnog odvjetnika da djeluje u njezinu interesu. Državni odvjetnik tada može odlučiti uključiti se u postupak, s obzirom na to da ima pristup tim

klasificiranim informacijama, ali ih ne može priopćiti osobi o kojoj je riječ. Suprotno tomu, u slučaju da državni odvjetnik odluči ne uključiti se u postupak, nadležni sud mogao bi ne uzeti u obzir stajalište upravnih tijela u pogledu postojanja opasnosti za nacionalnu sigurnost.

45 S obzirom na dvojbe koje stoga ima u pogledu usklađenosti odluke Kúrije (Vrhovni sud) od 24. veljače 2025. s pravom Unije, sud koji je uputio zahtjev također se pita jesu li s tim pravom usklađeni učinci koje mađarsko pravo dodjeljuje takvoj odluci jer ti učinci sprečavaju druge odjele Kúrije (Vrhovni sud) ili redovne mađarske sudove da postupe u skladu s pravom Unije.

46 Zbog toga je Szegedi Törvényszék (Sud u Segedinu) pitanjima koja je već uputio Sudu dodao sljedeća prethodna pitanja:

„5. Treba li članak 20. UFEU-a, u vezi s člancima 5., 7., 24., 41., 47., člankom 51. stavkom 1. te člankom 52. stavkom 1. Povelje, tumačiti na način da mu se protive propis države članice i praksa suda višeg stupnja te države članice kojima se

- sudu koji provodi nadzor nad odlukom tijela nadležnog za strance kojom se nalaže vraćanje ne dopušta da uzme u obzir eventualno izvedeno pravo boravka na temelju članka 20. UFEU-a ili odnos ovisnosti – kao ni činjenice na kojima se temelje – kada se državljaniin treće zemlje o kojem je riječ na njih prvi put poziva u fazi sudskog postupka (uključujući slučaj u kojem je tijelo koje je postupalo u upravnom postupku već znalo za postojanje obiteljskih veza s građaninom Unije) ili kada su relevantne činjenice u tom pogledu prvi put otkrivene u fazi sudskog postupka,
- predviđa da se postojanje izvedenog prava boravka na temelju članka 20. UFEU-a može ispitati u okviru postupka vraćanja samo ako odluci o vraćanju nije prethodila druga odluka (o zahtjevu za izdavanje dozvole boravka ili dozvole stalnog boravka) – na kojoj se ona stoga temelji – kojom je isključeno pravo boravka u državi članici?

6. Treba li članak 5., članak 11. stavak 2., članak 12. stavak 1. i članak 13. Direktive [2008/115], u vezi s uvodnim izjavama 6. i 24. i člankom 1. te direktive, i zajedno s člancima 5., 7., 24., 41., 47., člankom 51. stavkom 1. te člankom 52. stavkom 1. Povelje, tumačiti na način da im se protive propis države članice i praksa suda višeg stupnja te države članice na temelju kojih se nadzor proporcionalnosti odluke koju je u pogledu vraćanja i zabrane ulaska i boravka donijelo tijelo nadležno za strance može provesti a da dotičnom državljaninu treće zemlje ili njegovu zastupniku nije mogao biti obznanjen ni samo bitan sadržaj razlogâ za prijedlog specijaliziranog tijela koje se pozvalo na razlog javnog poretka, javne sigurnosti ili nacionalne sigurnosti, a na kojima se temelji ta odluka, i da nije mogao u tom pogledu iznijeti svoje stajalište i argumente u svoju obranu?

7. Treba li članak 12. stavak 1. i članak 13. Direktive [2008/115], u vezi s uvodnim izjavama 6. i 24. i člankom 1. te direktive, te zajedno s člancima 41. i 47. Povelje, tumačiti na način da im se protive propis države članice i praksa suda višeg stupnja te države članice kojima se predviđa da, u slučaju iznimki koje se odnose na nacionalnu sigurnost, javni poredak i javnu sigurnost, navedenih u članku 12. stavku 1. Direktive [2008/115] ni tijelo države članice koje donosi odluku o vraćanju koja se temelji na razlogu nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti ili javnog poretka ni tijelo (za zaštitu javnog poretka) koje utvrđuje povjerljivost ili klasificiranost [informacija] nije dužno – ako bi obznanjivanje razlogâ štetilo nacionalnoj sigurnosti – zajamčiti da će osobi o kojoj je riječ ili njezinu zastupniku u svakom slučaju biti obznanjen barem bitan sadržaj povjerljivih ili klasificiranih informacija na kojima se temelji odluka

donesena zbog takvog razloga, kao ni pravo da se tim informacijama koriste u postupku koji se odnosi na tu odluku, s obzirom na to da, umjesto toga, u okviru sudskog nadzora nad upravnom odlukom koja se temelji na takvim povjerljivim ili klasificiranim razlozima, državni odvjetnik, ili bilo koja druga osoba osim dotičnog državljanina treće zemlje, može na poziv suda sudjelovati u postupku kako bi zaštitila prava dotičnog državljanina treće zemlje, ali pritom ne može tom tužitelju obznaniti ni samo bitan sadržaj razlogâ?

8. Treba li članak 267. UFEU-a, članak 4. stavak 3. drugi i treći podstavak i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a te članak 47. Povelje, u vezi s načelom nadređenosti prava Unije, te zajedno s člankom 41., člankom 51. stavkom 1. i člankom 52. stavkom 1. Povelje te člankom 5., člankom 11. stavkom 2., člankom 12. stavkom 1. i člankom 13. Direktive [2008/115] – s obzirom na uvodne izjave 6. i 24. i članak 1. te direktive – tumačiti na način da im se protive propis države članice i praksa višeg suda te države članice na temelju kojih
 - vrhovni sud države članice, čak i ako je Sud u presudi već protumačio pravo Unije relevantno za određeni predmet, može donositi odluke kojima se tumači pravo na način da je to tumačenje obvezujuće za sve niže sudove, koji od njega ne mogu odstupiti [...], i u kojima iznosi šire tumačenje prava Unije od tumačenja danog u presudama Suda relevantnima za predmet o kojem je riječ te obvezuje na ujednačeno tumačenje prava kojim se, u okviru primjene prava Unije, nalažu pravila provedbe koja su protivna tumačenju tog prava danom u presudi Suda te onemogućuju njegovu djelotvornu primjenu,
 - vrhovni sud države članice, kako bi mogao primijeniti pravo Unije ili presude Suda relevantne za određeni predmet, mora pokrenuti poseban postupak predviđen nacionalnim pravom (unutarnji prethodni postupak, postupak radi ujednačenog tumačenja prava) kada zbog prava Unije želi odstupiti od jedne ili više obvezujućih odluka višeg suda koje se protive pravu Unije ili presudama Suda, tako da se pravo Unije, uključujući presude Suda, može izravno primijeniti samo na temelju odobrenja koje se u tom pogledu daje odlukom donesenom u okviru takvog postupka (odluka donesena u svrhu ujednačenog tumačenja prava)?
9. Treba li točku 97. (presude od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije) (C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344)), tumačiti na način da specijalizirano tijelo koje odlučuje o opasnosti za nacionalnu sigurnost može zaključiti da obznanjivanje bitnog sadržaja razloga na kojima se temelji njegovo stajalište može izravno i posebno ugroziti nacionalnu sigurnost države članice o kojoj je riječ jer osobito može dovesti u opasnost život, zdravlje ili slobodu osoba ili otkriti istražne metode koje posebno koriste tijela zadužena za posebne zadaće povezane s nacionalnom sigurnošću te time ozbiljno ugroziti, pa čak i spriječiti buduće izvršavanje zadaća tih tijela, što su razlozi zbog kojih se stranci ili njezinu zastupniku ne može obznaniti bitan sadržaj razloga na kojima se temelji to stajalište?

O prethodnim pitanjima

47. Najprije valjda podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, postupak predviđen člankom 267. UFEU-a instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova, zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima pruža elemente tumačenja prava Unije koji su im potrebni za rješavanje sporova koji se pred njima vode (vidjeti rješenje od 26. siječnja 1990, Falciola, C-286/88, EU:C:1990:33, t. 7. i presudu od 15. travnja 2021., État belge (Elementi nastali nakon donošenja odluke o transferu), C-194/19, EU:C:2021:270, t. 21.).

- 48 U okviru tog postupka suradnje na Sudu je da sudu koji je uputio zahtjev pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud će po potrebi preoblikovati pitanje koje mu je postavljeno (vidjeti presude od 17. srpnja 1997., *Krüger*, C-334/95, EU:C:1997:378, t. 22. i 23. i od 28. studenoga 2000., *Roquette Frères*, C-88/99, EU:C:2000:652, t. 18. i od 3. lipnja 2025., *Kinsa*, C-460/23, EU:C:2025:392, t. 34). Osobito, Sud može uzeti u obzir pravila prava Unije na koja se nacionalni sud nije pozvao u svojem pitanju (vidjeti presude od 20. ožujka 1986., *Tissier*, 35/85, EU:C:1986:143, t. 9. i od 1. kolovoza 2025., *Alace i Canpelli*, C-758/24 i C-759/24, EU:C:2025:591, t. 44.).
- 49 U tom pogledu valja, kao prvo, istaknuti da, iako se samo peto pitanje izričito odnosi na članak 20. UFEU-a, iz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku ipak proizlazi da sud koji je uputio zahtjev polazi od toga da osoba PQ može imati pravo boravka na temelju tog članka i da se taj sud stoga općenito pita je li postupak vraćanja primijenjen na osobu PQ u skladu s navedenim člankom.
- 50 Iz toga slijedi da sva pitanja koja se izravno odnose na taj postupak vraćanja, odnosno prvo do sedmog pitanja, treba ispitati ne samo s obzirom na odredbe Direktive 2008/115 i Povelje na koje se odnose, nego i s obzirom na članak 20. UFEU-a.
- 51 Kao drugo, kada je riječ o članku 41. Povelje, koji je sud koji je uputio zahtjev naveo u svojem prvom, četvrtom, petom, šestom i sedmom pitanju, valja podsjetiti na to da iz teksta navedenog članka jasno proizlazi da on nije upućen državama članicama, nego samo institucijama, tijelima, uredima i agencijama Europske unije (presuda od 22. rujna 2022., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i dr.*, C-159/21, EU:C:2022:708, t. 34. i navedena sudska praksa).
- 52 Međutim, članak 41. Povelje odražava opće načelo prava Unije koje se primjenjuje na države članice kada provode to pravo (presuda od 22. rujna 2022., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i dr.*, C-159/21, EU:C:2022:708, t. 35. i navedena sudska praksa).
- 53 Stoga valja uzeti u obzir to opće načelo za potrebe pojašnjenja obveza naloženih državama članicama prilikom provedbe članka 20. UFEU-a i Direktive 2008/115.
- 54 Kao treće, valja istaknuti da mađarska vlada predlaže bitno preoblikovanje prvog, drugog, trećeg i osmog pitanja, pri čemu se oslanja na tumačenje mađarskog propisa koje je različito od onoga koje koristi sud koji je uputio zahtjev.
- 55 U tom pogledu valja naglasiti da se ta vlada u potporu tom prijedlogu uvelike oslonila na odluku Kúrije (Vrhovni sud) od 24. veljače 2025., koja još nije bila donesena na dan kada je zahtjev za prethodnu odluku upućen Sudu.
- 56 Sud koji je uputio zahtjev u svojoj je odluci od 26. svibnja 2025. uzeo u obzir tu odluku Kúrije (Vrhovni sud) te je posljedično smatrao da mora postaviti nova prethodna pitanja koja se odnose na određene elemente koje je istaknula mađarska vlada, tako da je prijedlog te vlade da preoblikuje prvo, drugo i treće pitanje kako bi se uzela u obzir navedena odluka Kúrije (Vrhovni sud) u velikoj mjeri postao bespredmetan.
- 57 Navedena vlada svakako iz te odluke Kúrije (Vrhovni sud) izvodi zaključke koji se djelomično razlikuju od onih koje je iznio sud koji je uputio zahtjev.

- 58 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u postupku iz članka 267. UFEU-a, koji se zasniva na jasnom razgraničenju funkcija nacionalnih sudova i Suda, nacionalni je sud jedini nadležan, među ostalim, tumačiti i primjenjivati nacionalno pravo (vidjeti presude od 16. ožujka 1978., Oehlschläger, 104/77, EU:C:1978:69, t. 4. i od 24. srpnja 2023., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 76.). Sud pak treba iznijeti tumačenje ili izjasniti se o valjanosti odredbi prava Unije u vezi s kojima mu je podnesen zahtjev, uzimajući u obzir činjenični i pravni kontekst pitanja koja su mu postavljena, kako ih je opisao sud koji je uputio zahtjev (vidjeti u tom smislu presude od 18. prosinca 2007., Laval un Partneri, C-341/05, EU:C:2007:809, t. 47. i od 1. kolovoza 2025., Royal Football Club Seraing, C-600/23, EU:C:2025:617, t. 66.).
- 59 Iz toga slijedi da se Sud, kako bi odgovorio na prvo, drugo, treće i osmo pitanje, ne mora osloniti na opis mađarskog propisa na koji se poziva mađarska vlada, nego na opis koji je upotrijebio sud koji je uputio zahtjev.

Prvo pitanje

- 60 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 20. UFEU-a kao i članke 5., 12. i 13. Direktive 2008/115, u vezi s člancima 7., 24. i 47. Povelje kao i općim načelom dobre uprave, tumačiti na način da im se protivi to da tijela države članice donesu odluku o vraćanju državljanina treće zemlje koji je član obitelji građana Unije, državljana te države članice koji se nikada nisu koristili svojom slobodom kretanja, a da prethodno nisu ispitala posljedice takve odluke na obiteljski život tog državljanina treće zemlje i na situaciju njegove maloljetne djece.
- 61 Uvodno valja utvrditi da članci 12. i 13. Direktive 2008/115, članak 47. Povelje i opće načelo dobre uprave nameću postupovne obveze koje nisu relevantne za odgovor na prvo pitanje.
- 62 Uzimajući u obzir to pojašnjenje, valja podsjetiti na to da, kao prvo, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se članku 20. UFEU-a protive nacionalne mjere čiji je učinak uskraćivanje građanima Unije mogućnosti stvarnog uživanja prava koja proizlaze iz njihova statusa građanina Unije (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 58. i navedena sudska praksa).
- 63 Nasuprot tomu, odredbe UFEU-a o građanstvu Unije ne dodjeljuju nikakvo samostalno pravo državljanima trećih zemalja. Naime, eventualna prava dodijeljena takvim državljanima nisu vlastita prava tih državljana, nego su izvedena iz onih koja uživa građanin Unije. Cilj i opravdanost tih izvedenih prava temelje se na utvrđenju da odbijanje njihova priznanja može povrijediti, osobito, slobodu kretanja građanina Unije na području Unije (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 59. i navedena sudska praksa).
- 64 U tom je pogledu Sud utvrdio da postoje vrlo specifične situacije u kojima se – bez obzira na činjenice da se sekundarno pravo Unije vezano za pravo boravka državljanina trećih zemalja ne primjenjuje i da se građanin Unije o kojem je riječ nije koristio svojom slobodom kretanja – pravo boravka ipak mora odobriti državljaninu treće zemlje, članu obitelji tog građanina Unije, jer bi se u protivnom doveo u pitanje koristan učinak građanstva Unije ako bi posljedica odbijanja tog prava bila ta da bi navedeni građanin Unije stvarno morao napustiti područje Unije u cijelosti te bi na taj način bio lišen stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 60. i navedena sudska praksa).

- 65 Međutim, odbijanje odobravanja prava boravka državljaninu treće zemlje može dovesti u pitanje koristan učinak građanstva Unije samo ako između tog državljanina treće zemlje i građanina Unije o kojem je riječ, člana njegove obitelji, postoji odnos ovisnosti koji bi doveo do toga da je građanin Unije prisiljen pratiti navedenog državljanina treće zemlje i napustiti područje Unije u cijelosti (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 61. i navedena sudska praksa).
- 66 Kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, priznavanje prava boravka na temelju članka 20. UFEU-a treba ocjenjivati s obzirom na intenzitet odnosa ovisnosti između državljanina treće zemlje o kojem je riječ i građanina Unije, člana njegove obitelji, pri čemu takva ocjena mora uzeti u obzir sve okolnosti slučaja (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 63. i navedena sudska praksa).
- 67 U tom kontekstu, kada su ispunjeni uvjeti navedeni u točkama 64. do 66. ove presude, država članica ne može donijeti odluku o vraćanju državljanina treće zemlje o kojem je riječ.
- 68 Naime, s jedne strane, u takvoj se situaciji članku 20. UFEU-a protivi to da se državljaninu treće zemlje odbije boravak kao i to da mu se izrekne mjera protjerivanja ili, šire, mjera kojom mu se nalaže da se vrati u treću zemlju, s obzirom na to da učinak takvih mjera može biti lišavanje građanina Unije o kojem je riječ stvarnog ostvarivanja prava koja mu daje njegov status građanina Unije zbog odnosa ovisnosti koji postoji između njega i navedenog državljanina treće zemlje (vidjeti u tom smislu presude od 13. rujna 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, t. 32. i od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 65.).
- 69 S druge strane, iz sudske prakse Suda proizlazi da pravo boravka predviđeno člankom 20. UFEU-a izravno proizlazi iz primarnog prava i nastaje od trenutka u kojem su ispunjene pretpostavke za dodjelu tog prava boravka, čak i prije podnošenja zahtjeva za priznavanje tog prava (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2025., Stadt Wuppertal, C-130/24, EU:C:2025:340, t. 32., 33. i 39.).
- 70 Iz toga slijedi da se, od trenutka nastanka odnosa ovisnosti kako je opisan u točki 65. ove presude i sve dok on traje, više ne može smatrati da državljanin treće zemlje o kojem je riječ zakonito boravi na državnom području države članice o kojoj je riječ u smislu članka 3. točke 2. Direktive 2008/115 (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 89.).
- 71 Međutim, iz članka 2. stavka 1. i članka 6. stavka 1. te direktive proizlazi da država članica može donijeti odluku o vraćanju samo onog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njezinu području (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2024., Kaduna, C-244/24 i C-290/24, EU:C:2024:1038, t. 137. i 138.).
- 72 Iz prethodno navedenog proizlazi da je zadaća nadležnih nacionalnih tijela na odgovarajući način uzeti u obzir članak 20. UFEU-a kada namjeravaju donijeti odluku o vraćanju državljanina treće zemlje koji je član obitelji građanina Unije.
- 73 U tu svrhu, iako je svakako zadaća država članica da odrede načine provedbe članka 20. UFEU-a u okviru postupaka vraćanja, ti načini ipak ne smiju ugroziti koristan učinak tog članka (vidjeti po analogiji presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 68. i navedenu sudsku praksu).

- 74 U tom pogledu, budući da provedba postupka vraćanja roditelja maloljetnog građanina Unije može, isto kao i donošenje odluke o odbijanju boravka tog roditelja, spriječiti tog građanina Unije da stvarno ostvaruje svoja prava koja ima na temelju statusa koji mu daje članak 20. UFEU-a, postupovni zahtjevi naloženi nadležnim nacionalnim tijelima u pogledu ispitivanja zahtjeva za dozvolu boravka mogu se *mutatis mutandis* primijeniti na postupke vraćanja.
- 75 Iz toga slijedi da u okviru takvog postupka nacionalna tijela nemaju obvezu sustavno i na vlastitu inicijativu ispitati postojanje odnosa ovisnosti u smislu članka 20. UFEU-a, s obzirom na to da osoba o kojoj je riječ mora podnijeti dokaze na temelju kojih se može ocijeniti jesu li ispunjene pretpostavke za primjenu tog članka (vidjeti po analogiji presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 69. i navedenu sudsku praksu).
- 76 Međutim, kako bi se osigurao koristan učinak članka 20. UFEU-a, na nacionalnim je tijelima pred kojima se vodi postupak vraćanja državljanina treće zemlje koji je član građanina Unije, da ocijene – osobito na temelju dokaza koje mu moraju moći slobodno podnijeti državljanin treće zemlje i građanin Unije o kojima je riječ i, ako je potrebno, potrebnih provjera – postoji li između tih dviju osoba odnos ovisnosti kako je opisan u točki 65. ove presude (vidjeti po analogiji presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 70. i navedenu sudsku praksu).
- 77 Slijedom toga, kada nadležna nacionalna tijela na temelju nacionalnog propisa namjeravaju donijeti odluku o vraćanju državljanina treće zemlje za kojeg znaju da je obiteljski povezan s građaninom Unije, ona se moraju uvjeriti, po potrebi prikupljanjem potrebnih informacija u tu svrhu, da odluka koju će donijeti nema učinak da je taj građanin Unije ustvari prisiljen napustiti područje Unije u cijelosti. U tu svrhu ta tijela osobito moraju provjeriti postoji li između osoba o kojima je riječ odnos ovisnosti kako je opisan u točki 65. ove presude (vidjeti po analogiji presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 71. i 72.).
- 78 Kao drugo, neovisno o zahtjevima koji proizlaze iz članka 20. UFEU-a, kada države članice provode Direktivu 2008/115, one moraju, na temelju njezina članka 5., s jedne strane, pravilno uzeti u obzir najbolji interes djeteta i zdravstveno stanje državljanina treće zemlje o kojem je riječ i, s druge strane, poštovati načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Te interese i ta načela valja pravilno uzeti u obzir u svim fazama postupka vraćanja, a osobito u trenutku donošenja odluke o vraćanju (vidjeti u tom smislu presude od 22. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udaljavanje – Medicinski kanabis), C-69/21, EU:C:2022:913, t. 91. i od 4. rujna 2025., Adrar, C-313/25 PPU, EU:C:2025:647, t. 79.).
- 79 Stoga država članica ne može donijeti odluku o vraćanju a da pritom ne uzme u obzir relevantne elemente obiteljskog života državljanina treće zemlje o kojem je riječ koje je on istaknuo, čak i kada je riječ o onima navedenima u potporu zahtjevu za boravak (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 104.).
- 80 Usto, kada nadležna nacionalna tijela namjeravaju donijeti odluku o vraćanju roditelja maloljetnika, na tim je tijelima da provedu opću i temeljitu ocjenu situacije tog maloljetnika, uzimajući pravilno u obzir najbolji interes djeteta (vidjeti u tom smislu presude od 14. siječnja 2021., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vraćanje maloljetnika bez pratnje), C-441/19, EU:C:2021:9, t. 60. i od 11. ožujka 2021., État belge (Vraćanje roditelja maloljetnika), C-112/20, EU:C:2021:197, t. 33.).

- 81 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 20. UFEU-a i članak 5. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da im se protivi to da tijela države članice donesu odluku o vraćanju državljanina treće zemlje koji je član obitelji građana Unije, državljana te države članice koji se nikada nisu koristili svojom slobodom kretanja, a da prethodno nisu ispitala posljedice takve odluke na obiteljski život tog državljanina treće zemlje i na situaciju njegove maloljetne djece ako ta tijela raspolažu informacijama o postojanju obiteljskih veza između navedenog državljanina treće zemlje i tih građana Unije.

Peto pitanje

- 82 Svojim petim pitanjem, koje valja ispitati na drugom mjestu, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 20. UFEU-a, u vezi s člancima 7., 24. i 47. Povelje kao i općim načelom dobre uprave, tumačiti na način da mu se protivi propis države članice, kako ga tumači vrhovni sud te države članice, koji isključuje pozivanje na taj članak 20. protiv odluke o vraćanju ili tijekom postupka vraćanja:
- ako se ili na pravo boravka na temelju navedenog članka 20. ili na odnos ovisnosti prvi put poziva u fazi sudskog postupka, iako su obiteljske veze između državljanina treće zemlje o kojem je riječ i građanina Unije već bile poznate nadležnim tijelima;
 - ili ako su činjenice relevantne za primjenu tog članka 20. prvi put otkrivene tijekom sudskog postupka;
 - ili ako je postupku vraćanja prethodila odluka kojom se odbija boravak u državi članici o kojoj je riječ.
- 83 Kada je riječ, prvo, o situaciji nepozivanja na pravo boravka na temelju članka 20. UFEU-a ili na odnos ovisnosti tijekom upravnog postupka, valja naglasiti da državljanin treće zemlje u pogledu kojeg je u tijeku postupak vraćanja ima dužnost lojalne suradnje na temelju koje mora u najkraćem mogućem roku obavijestiti nadležna nacionalna tijela o svim relevantnim promjenama u svojem obiteljskom životu (vidjeti u tom smislu presudu od 4. rujna 2025., Adrar, C-313/25 PPU, EU:C:2025:647, t. 83. i navedenu sudsku praksu).
- 84 Međutim, kao što proizlazi iz točaka 73. do 77. ove presude, kada nadležna nacionalna tijela raspolažu informacijama o postojanju obiteljskih veza između državljanina treće zemlje o kojem je riječ i građanina Unije, ta tijela ne mogu donijeti odluku o vraćanju a da ne provjere, ako je to potrebno, da se članku 20. UFEU-a ne protivi donošenje takve odluke.
- 85 U takvoj situaciji okolnost da se taj državljanin treće zemlje pred tim tijelima nije posebno pozvao na članak 20. UFEU-a ne oslobađa ta tijela obveze provođenja takve provjere niti im omogućuje da donesu odluku o vraćanju, ako nakon takve provjere utvrde da su ispunjeni uvjeti iz točaka 64. do 66. ove presude (vidjeti po analogiji presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 73.).
- 86 Stoga, s obzirom na jasnoću i bezuvjetnost obveza koje tako imaju nadležna nacionalna tijela, treba smatrati da one imaju izravan učinak tako da se državljanin treće zemlje o kojem je riječ mora moći pred nacionalnim sudom, u okviru djelotvornog pravnog lijeka kako se zahtijeva u članku 13. stavku 1. Direktive 2008/115 i članku 47. Povelje, pozvati na eventualno nepoštovanje tih obveza, čak i ako se pred tim tijelima nije pozvao na pravo boravka na temelju članka 20. UFEU-a ili na odnos ovisnosti.

- 87 Drugo, što se tiče eventualnih činjeničnih elemenata koji su prvi put otkriveni tijekom sudskog postupka, valja podsjetiti na to da je Sud presudio da je, kako bi se izbjeglo da maloljetnom građaninu Unije bude uskraćeno stvarno ostvarivanje prava koja ima na temelju statusa koji mu daje članak 20. UFEU-a, zadaća nacionalnih sudova koji moraju odlučiti o odbijanju boravka da uzmu u obzir činjenične elemente nastale nakon upravne odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2023., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Majka Tajlandanka nizozemskog maloljetnog djeteta)*, C-459/20, EU:C:2023:499, t. 52.).
- 88 Budući da provedba postupka vraćanja isto tako može maloljetnog građanina Unije lišiti toga da stvarno ostvaruje prava koja ima na temelju statusa koji mu daje članak 20. UFEU-a, to se rješenje mora primijeniti i prilikom ispitivanja žalbe protiv odluke o vraćanju.
- 89 Osim toga, valja utvrditi da je, kad je riječ o mjeri protjerivanja koja je naložena protiv državljanina države članice zbog razloga javnog poretka, Sud presudio da se pravu Unije protivi nacionalna praksa prema kojoj nacionalni sudovi ne trebaju uzeti u obzir činjenične elemente nastale nakon te mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 29. travnja 2004., *Orfanopoulos i Oliveri*, C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 82.).
- 90 Iz toga slijedi da nacionalni sud kojem je podnesena žalba protiv odluke o vraćanju mora uzeti u obzir činjenične elemente relevantne za primjenu članka 20. UFEU-a koji su prvi put otkriveni tijekom sudskog postupka.
- 91 Treće, što se tiče relevantnosti postojanja prethodne odluke o boravku, valja naglasiti da, s obzirom na to da je na državama članicama da odrede načine provedbe članka 20. UFEU-a u okviru postupka vraćanja, one ih mogu definirati nastojeći osigurati da se pravo državljanina treće zemlje o kojem je riječ na to da se njegova obiteljska situacija uzme u obzir prije donošenja odluke o vraćanju ne može instrumentalizirati kako bi se upravni postupak ponovno pokrenuo odnosno unedogled produljivao (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2018., *K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji)*, C-82/16, EU:C:2018:308, t. 105.).
- 92 Konkretnije, država članica može predvidjeti da nadležna nacionalna tijela moraju uzeti u obzir utvrđenja o obiteljskoj situaciji osobe o kojoj je riječ nastala prilikom ispitivanja zahtjeva za dozvolu boravka, a da pritom ne moraju nužno iznova razmotriti tu cjelokupnu situaciju.
- 93 Međutim, s jedne strane, postojanje odluke o odbijanju boravka ne može biti odlučujuće, za potrebe primjene članka 20. UFEU-a tijekom postupka vraćanja, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj su nadležna nacionalna tijela donijela tu odluku a da ni na koji način nisu ocijenila je li taj članak primjenjiv, iako su raspolagala informacijama o postojanju obiteljskih veza između državljanina treće zemlje o kojem je riječ i građanina Unije.
- 94 S druge strane, iz sudske prakse Suda u vezi s boravkom proizlazi da nadležna tijela moraju uzeti u obzir situaciju kakva jest u trenutku kada moraju donijeti odluku o primjeni članka 20. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2023., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Majka Tajlandanka nizozemskog maloljetnog djeteta)*, C-459/20, EU:C:2023:499, t. 52.). Usto, kao što je navedeno u točki 69. ove presude, pravo boravka na temelju članka 20. UFEU-a nastaje u trenutku u kojem su ispunjene pretpostavke za njegovu dodjelu, neovisno o postupcima pokrenutima radi ishoda priznanja takvog prava.

- 95 Iz elemenata navedenih u prethodnoj točki ove presude proizlazi da, u situaciji u kojoj se odluka o odbijanju boravka i odluka o vraćanju ne donose istodobno, osobito u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj je između donošenja tih odluka proteklo dosta vremena, nadležna nacionalna tijela moraju u svakom slučaju tijekom postupka vraćanja uzeti u obzir eventualne nove okolnosti relevantne za primjenu članka 20. UFEU-a te se ona stoga ne mogu, kako bi odbila taj zahtjev, isključivo osloniti na činjenicu da je pravo boravka ranije odbijeno, pa i ako je to odbijanje određeno pravilno uzimajući u obzir taj članak.
- 96 Slijedom toga, na peto pitanje valja odgovoriti tako da članak 20. UFEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje kao i općim načelom dobre uprave, treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice, kako ga tumači vrhovni sud te države članice, koji isključuje pozivanje na taj članak 20. protiv odluke o vraćanju ili tijekom postupka vraćanja ako:
- ili se na pravo boravka na temelju navedenog članka 20. ili na odnos ovisnosti prvi put poziva u fazi sudskog postupka, iako su obiteljske veze između državljanina treće zemlje o kojem je riječ i građanina Unije već bile poznate nadležnim tijelima;
 - ili su činjenice relevantne za primjenu tog članka 20. prvi put otkrivene tijekom sudskog postupka;
 - ili je postupku vraćanja prethodila odluka kojom se odbija boravak u državi članici o kojoj je riječ.

Drugo pitanje

- 97 Svojim drugim pitanjem, koje valja ispitati na trećem mjestu, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 20. UFEU-a te članke 5., 12. i 13. Direktive 2008/115, u vezi s člancima 7. i 24. Povelje, tumačiti na način da im se protivi propis države članice koji njezinim tijelima nalaže donošenje odluke o vraćanju, zbog razloga nacionalne sigurnosti, državljanina treće zemlje koji je član obitelji građana Unije, državljanina navedene države članice koji se nikada nisu koristili svojom slobodom kretanja, samo na temelju neobrazloženog obvezujućeg mišljenja koje je donijelo tijelo zaduženo za posebne zadaće povezane s nacionalnom sigurnošću, bez pomnog ispitivanja svih pojedinačnih okolnosti i poštovanja načela proporcionalnosti.
- 98 Kao prvo, iz sudske prakse Suda proizlazi da države članice pod određenim uvjetima mogu odstupiti od izvedenog prava boravka, koje proizlazi iz članka 20. UFEU-a, kada jer riječ o članu obitelji građanina Unije kao što je onaj naveden u točki 64. ove presude, kako bi se zajamčilo održavanje javnog poretka ili zaštita javne sigurnosti. To može biti tako ako državljanin treće zemlje predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju za javni poredak ili javnu ili nacionalnu sigurnost (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 76. i navedenu sudsku praksu).
- 99 Međutim, pravo boravka se zbog tog razloga može odbiti samo nakon provedbe konkretne ocjene svih relevantnih okolnosti slučaja, s obzirom na načelo proporcionalnosti, temeljnih prava čije poštovanje Sud osigurava i, ako je primjenjivo, najboljeg interesa djeteta dotičnog državljanina treće zemlje (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 77. i navedena sudska praksa).

- 100 Iz razmatranja navedenih u točkama 72. i 73. ove presude proizlazi da se taj zahtjev mora poštovati i tijekom postupka vraćanja pokrenutog protiv državljanina treće zemlje koji je član obitelji građana Unije državljan države članice o kojoj je riječ koji se nikada nisu koristili svojom slobodom kretanja. Usto, Sud je već presudio da se navedeni zahtjev mora poštovati u okviru postupka koji se odnosi na primjenu članka 20. UFEU-a u kojem nije riječ o odluci o odbijanju boravka, već o mjeri protjerivanja (vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2016., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, t. 40. i 41.).
- 101 Osim toga, kada namjeravaju donijeti odluku o vraćanju zbog razloga nacionalne sigurnosti, države članice su i dalje dužne poštovati članak 5. Direktive 2008/115 kao i članke 7. i 24. Povelje.
- 102 Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 6. te direktive, odluke donesene na njezinu temelju donose se u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija tako da je zadaća nadležnih nacionalnih tijela, prije donošenja takve odluke o vraćanju, uzeti u obzir sve relevantne okolnosti za potrebe primjene tih članaka a osobito obiteljsku situaciju državljanina treće zemlje o kojem je riječ. Usto, ta nacionalna tijela moraju osigurati poštovanje načela proporcionalnosti u svim fazama postupka vraćanja (vidjeti u tom smislu presude od 11. lipnja 2015., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, t. 49. i od 1. kolovoza 2025., Al Hoceima i Boghni, C-636/23 i C-637/23, EU:C:2025:603, t. 77.).
- 103 Stoga, iako pravo Unije ne određuje koje tijelo treba provesti ocjene navedene u točkama 99. i 101. ove presude, odluka o vraćanju, koja se temelji na razlogu nacionalne sigurnosti, ipak se može donijeti tek nakon što su provedene takve ocjene.
- 104 Kao drugo, člankom 12. stavkom 1. Direktive 2008/115 predviđa se da se odluke o vraćanju izdaju u pisanom obliku te da se u njima navode činjenični i pravni razlozi. Međutim, tom se odredbom omogućuje ograničavanje informacija o činjenicama ako nacionalno pravo dopušta ograničavanje prava na informacije, osobito radi zaštite nacionalne sigurnosti.
- 105 Budući da pravo Unije ne sadržava pravilo kojim se točno utvrđuju konkretni načini takvog ograničavanja, oni su obuhvaćeni unutarnjim pravnim poretom svake države članice na temelju načela postupovne autonomije država članica, ali pod uvjetom da ona nisu nepovoljnija od onih koja uređuju slične situacije u unutarnjem pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine u praksi nemogućim ili pretjerano otežanim korištenje prava dodijeljenih pravnim poretom Unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti po analogiji presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 79. i navedenu sudska praksu).
- 106 U tom pogledu valja također podsjetiti na to da su države članice, kada provode pravo Unije, dužne osigurati poštovanje kako zahtjeva koji proizlaze iz općeg načela dobre uprave tako i prava na djelotvoran pravni lijek iz članka 47. prvog stavka Povelje (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 80. i navedena sudska praksa).
- 107 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da djelotvornost sudske zaštite zajamčene člankom 47. prvim stavkom Povelje zahtijeva da zainteresiranoj osobi bude omogućeno da se upozna s razlozima na kojima se temelji odluka koja se na nju odnosi, bilo čitanjem same odluke ili priopćenjem tih razloga na njezin zahtjev, ne dovodeći u pitanje ovlast nadležnog suda da od dotičnog tijela zahtijeva da ih dostavi, kako bi se omogućilo zainteresiranoj osobi da obrani svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i da uz potpuno poznavanje predmeta odluči je li korisno

pokrenuti postupak pred nadležnim sudom te kako bi taj sud mogao u potpunosti izvršiti nadzor zakonitosti dotične nacionalne odluke (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 81. i navedena sudska praksa).

- 108 Međutim, valja podsjetiti na to da prava navedena u članku 47. Povelje nisu apsolutna i da obveza obrazlaganja koja je njihova posljedica stoga može biti ograničena u okviru definiranom člankom 12. stavkom 1. Direktive 2008/115 na temelju odvagivanja između, s jedne strane, prava na dobru upravu i prava na djelotvoran pravni lijek dotične osobe i, s druge strane, interesa na koje se poziva za opravdanje neobznanjivanja podataka o činjenicama toj osobi, osobito kada su ti interesi povezani s nacionalnom sigurnošću (vidjeti po analogiji presudu od 22. rujna 2022., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i dr., C-159/21, EU:C:2022:708, t. 50.).
- 109 Međutim, to odvagivanje ne može dovesti, uzimajući u obzir nužno poštovanje članka 47. Povelje, do potpunog oduzimanja djelotvornosti pravima obrane dotične osobe i lišavanja smisla prava na pravni lijek predviđenog u članku 13. stavku 1. Direktive 2008/115, osobito time što joj se ne priopćava barem bitan sadržaj razloga na kojima se temelji odluka donesena u odnosu na tu osobu (vidjeti po analogiji presudu od 22. rujna 2022., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i dr., C-159/21, EU:C:2022:708, t. 51.).
- 110 Iz prethodnih razmatranja, osobito onih koja se odnose na zahtjev uzimanja u obzir svih okolnosti relevantnih za primjenu članka 20. UFEU-a i članka 5. Direktive 2008/115 kao i na obvezu obrazlaganja odluka o vraćanju, proizlazi da se nacionalno tijelo nadležno u području boravka ne može valjano ograničiti na to da provede neobrazloženu odluku koju je donijelo drugo nacionalno tijelo koje nije postupilo u skladu s tim zahtjevom i donijeti, samo na toj osnovi i zbog razloga nacionalne sigurnosti, odluku o vraćanju državljanina treće zemlje koji je član obitelji građana Unije, državljana te države članice koji se nikada nisu koristili svojom slobodom kretanja (vidjeti po analogiji presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 82. i navedenu sudsku praksu).
- 111 To utvrđenje uopće ne isključuje to da dio informacija kojima se nadležno tijelo koristilo kako bi provelo svoju ocjenu navedenu u točkama 99. i 101. ove presude mogu dostaviti tijela zadužena za posebne zadaće povezane s nacionalnom sigurnošću, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev tog tijela (vidjeti po analogiji presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 83. i navedenu sudsku praksu).
- 112 Isto tako, navedeno utvrđenje ne zabranjuje državi članici da tijelo zaduženo za posebne zadaće povezane s nacionalnom sigurnošću ovlasti za izdavanje mišljenja kojim se na obvezujući način nalaže donošenje odluke o vraćanju, pod uvjetom da to tijelo poštuje obvezu obrazlaganja i da takvo mišljenje može donijeti tek nakon što uzme u obzir sve relevantne okolnosti iz točaka 99. i 101. ove presude (vidjeti po analogiji presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 84. i navedenu sudsku praksu).
- 113 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 20. UFEU-a te članke 5., 12. i 13. Direktive 2008/115, u vezi s člancima 7. i 24. Povelje, treba tumačiti na način da im se protivi propis države članice koji njezinim tijelima nalaže donošenje odluke o vraćanju, zbog razloga nacionalne sigurnosti, državljanina treće zemlje koji je član obitelji građana Unije, državljana navedene države članice koji se nikada nisu koristili svojom slobodom kretanja, samo na temelju neobrazloženog obvezujućeg mišljenja koje je donijelo tijelo zaduženo za posebne zadaće povezane s nacionalnom sigurnošću, bez pomnog ispitivanja svih pojedinačnih okolnosti i poštovanja načela proporcionalnosti.

Treće, četvrto, šesto i sedmo pitanje

- 114 Trećim, četvrtim, šestim i sedmim pitanjem, koja valja ispitati zajedno i na četvrtom mjestu, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 12. i 13. Direktive 2008/115, u vezi s njezinim člancima 1., 5. i 11., člankom 20. UFEU-a, općim načelom dobre uprave kao i člancima 5., 7., 24. i 47. tumačiti na način da im se protivi propis države članice, kako ga tumači vrhovni sud te države članice, koji predviđa da – kada se odluka o vraćanju i odluka o zabrani ulaska, donesene u pogledu državljanina treće zemlje koji je član obitelji građana Unije, državljanina navedene države članice koji se nikada nisu koristili svojom slobodom kretanja, temelje na informacijama čije bi obznanjivanje ugrozilo nacionalnu sigurnost te države članice – taj državljanin treće zemlje može pristupiti tim informacijama tek nakon što je ishodio odobrenje u tu svrhu, ne priopćava mu se čak ni bitan sadržaj razloga na kojima se temelje te odluke i u svakom se slučaju ne može, u svrhu upravnog ili sudskog postupka, koristiti informacijama kojima je mogao, ovisno o slučaju, imati pristup, nego nadležni sud mora zatražiti od državnog odvjetnika da se uključi kako bi zaštitio prava navedenog državljanina treće zemlje.
- 115 Uvodno valja utvrditi da, s obzirom na to da se treće, četvrto, šesto i sedmo pitanje odnose isključivo na postupak koji treba provesti pred nadležnim nacionalnim tijelima i nacionalnim sudovima u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, članci 1. i 11. Direktive 2008/115 kao i članci 5., 7. i 24. Povelje nisu relevantni za odgovor na ta pitanja.
- 116 Kao što je istaknuto u točki 104. ove presude, člankom 12. stavkom 1. Direktive 2008/115 predviđa se da se odluke o vraćanju i odluke o zabrani izdaju u pisanom obliku te da se u njima navode njihovi činjenični i pravni razlozi.
- 117 Članak 13. stavak 1. te direktive predviđa da konkretni državljanin treće zemlje ima pravo na djelotvorni pravni lijek žalbe ili preispitivanja tih odluka pred nadležnim sudskim ili upravnim tijelom ili nadležnim tijelom koje je sastavljeno od članova koji su nepristrani i nezavisni.
- 118 Međutim, te odredbe ne sadržavaju nikakvu naznaku o načinima pristupa spisu koji se odnosi na postupak vraćanja. Usto, kako je istaknuto u točkama 104. i 105. ove presude, iako članak 12. stavak 1. navedene direktive dopušta ograničavanje informacija o činjeničnim razlozima koje treba uključiti u odluke o vraćanju, kada nacionalno pravo dopušta ograničenje prava na informacije, osobito radi zaštite nacionalne sigurnosti, pravo Unije ne sadržava posebno pravilo kojim se definiraju konkretni načini takvog ograničenja.
- 119 Iz toga slijedi da su konkretni načini provedbe postupaka u području pristupa konkretnog državljanina treće zemlje spisu koji se odnosi na postupak vraćanja kao i obrazloženja odluke o vraćanju i odluke o zabrani ulaska, kada se te odluke temelje na informacijama čije bi obznanjivanje ugrozilo nacionalnu sigurnost države članice o kojoj je riječ, obuhvaćeni pravnim poretom svake pojedine države članice, u granicama koje proizlaze iz načela i prava navedenih u točkama 105. i 106. ove presude.
- 120 Iz toga osobito proizlazi da poštovanje pravâ obrane dotične osobe mora biti zajamčeno kako tijekom upravnog tako i mogućeg sudskog postupka (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 88. i navedena sudska praksa).
- 121 U tom pogledu, kada je riječ, kao prvo, o upravnom postupku, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da poštovanje pravâ obrane znači da adresatu odluke koja značajno utječe na njegove interese, uprave država članica, kada poduzimaju mjere koje ulaze u područje primjene prava

Unije, moraju omogućiti da učinkovito iznese svoja stajališta u vezi s elementima na kojima uprava namjerava temeljiti svoju odluku (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 89. i navedena sudska praksa).

- 122 Taj zahtjev ima za cilj, osobito u okviru postupka vraćanja poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, omogućiti nadležnom tijelu da ispuní svoju obvezu iznošenja svojeg stajališta o eventualnom donošenju odluke o vraćanju i odluke o zabrani ulaska time da uz potpuno poznavanje činjenica provede individualnu ocjenu relevantnih okolnosti, za što je nužno da adresat odluke može ispraviti pogrešku ili istaknuti takve elemente u pogledu svoje osobne situacije, koji utemeljuju to da se odluka donese, da se ne donese ili da ima ovakav ili onakav sadržaj (vidjeti po analogiji presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 90. i navedenu sudsku praksu).
- 123 Svrha tog zahtjeva je, općenitije, kada je riječ o pokretanju postupka vraćanja, doprinos poštovanju obveza nametnutih člankom 5. Direktive 2008/115 osiguranjem toga da državljani treće zemlje o kojem je riječ može iznijeti svoje stajalište o konkretnim učincima tih obveza u pogledu njega (vidjeti u tom smislu presude od 8. svibnja 2018., Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 103. i od 14. siječnja 2021., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vraćanje maloljetnika bez pratnje), C-441/19, EU:C:2021:9, t. 59.).
- 124 Budući da taj zahtjev nužno pretpostavlja da se tom adresatu, po potrebi posredstvom savjetnika, pruži konkretna mogućnost da se upozna s elementima na kojima uprava namjerava zasnovati svoju odluku, poštovanje pravâ obrane za posljedicu ima pravo na pristup svim elementima spisa tijekom upravnog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 91. i navedenu sudsku praksu).
- 125 Kao drugo, kada je riječ o sudskom postupku, poštovanje pravâ obrane podrazumijeva da žalitelj može pristupiti ne samo obrazloženju odluke koja je donesena u odnosu na njega, nego i svim elementima spisa na kojima se temeljila uprava, kako bi zaista mogao zauzeti stajalište o tim elementima (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 92. i navedena sudska praksa).
- 126 Usto, načelo kontradiktornosti, koje čini dio pravâ obrane iz članka 47. Povelje, podrazumijeva da stranke postupka moraju imati pravo upoznati se sa svim podnescima ili očitovanjima podnesenima sudu kako bi utjecale na njegovu odluku i raspravile o njima, što pretpostavlja da osoba na koju se odnosi odluka o vraćanju ili odluka o zabrani ulaska mora biti u mogućnosti upoznati se s elementima svojeg spisa koji su stavljeni na raspolaganje sudu koji treba odlučiti povodom pravnog sredstva podnesenog protiv tih odluka (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 93. i navedena sudska praksa).
- 127 S obzirom na navedeno važno je podsjetiti na to da prava obrane nisu apsolutna i da pravo na pristup spisu koje je njihova posljedica može biti ograničeno, na temelju odvagivanja između, s jedne strane, općeg načela dobre uprave i prava na djelotvoran pravni lijek dotične osobe te, s druge strane, interesa na koje se poziva za opravdanje neobznanjivanja elementa spisa toj osobi, osobito kada su ti interesi povezani s nacionalnom sigurnošću (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 94. i navedena sudska praksa).

- 128 Međutim, to odvagivanje ne može dovesti, uzimajući u obzir nužno poštovanje članka 47. Povelje, do potpunog oduzimanja djelotvornosti prava obrane dotične osobe i lišavanja smisla njezina prava na pravni lijek koje proizlazi iz tog članka 47., osobito time što se toj osobi ne priopćava barem bitan sadržaj razloga na kojima se temelji odluka koja se na nju odnosi (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 95. i navedenu sudsku praksu).
- 129 Nasuprot tomu, to odvagivanje može dovesti do toga da određeni elementi spisa ne budu priopćeni dotičnoj osobi, kada obznanjivanje tih elemenata može izravno i posebno ugroziti nacionalnu sigurnost dotične države članice jer osobito može dovesti u opasnost život, zdravlje ili slobodu osoba ili otkriti istražne metode koje posebno koriste tijela zadužena za posebne zadaće povezane s nacionalnom sigurnošću te time ozbiljno ugroziti, pa čak i spriječiti buduće izvršavanje zadaća tih tijela (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 96. i navedenu sudsku praksu).
- 130 Slijedom toga, iako države članice mogu, kada to zahtijeva nacionalna sigurnost, dotičnoj osobi ne odobriti izravan pristup cijelom njezinu spisu u okviru postupka vraćanja poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku i osobito ograničiti na temelju članka 12. stavka 1. Direktive 2008/115 informacije o činjeničnim razlozima za odluke donesene protiv te osobe, one ne mogu, a da pritom ne povrijede načelo djelotvornosti, opće načelo dobre uprave i pravo na djelotvoran pravni lijek, navedenu osobu dovesti u položaj u kojem se ona ne može, po potrebi u okviru posebnog postupka za zaštitu nacionalne sigurnosti, stvarno upoznati s bitnim sadržajem odlučujućih elemenata iz tog spisa (vidjeti po analogiji presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 97. i navedenu sudsku praksu).
- 131 U vezi s tim valja najprije utvrditi da, kada je obznanjivanje informacija iz predmeta bilo ograničeno zbog razloga nacionalne sigurnosti, poštovanje prava obrane zainteresirane osobe nije dovoljno osigurano mogućnošću te osobe da pod određenim uvjetima ishodi dozvolu za pristup tim informacijama popraćenu potpunom zabranom korištenja tako pribavljenih informacija za potrebe upravnog postupka ili mogućeg sudskog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 98. i navedenu sudsku praksu).
- 132 Nadalje, mogućnost nadležnog suda da pristupi cijelom spisu ne može zamijeniti pristup osobe o kojoj je riječ informacijama iz tog spisa, s obzirom na to da poštovanje prava obrane podrazumijeva da ta osoba, po potrebi posredstvom savjetnika, može ostvariti svoje interese izražavanjem svojeg stajališta o tim elementima (vidjeti u tom smislu presude od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 99. i od 29. srpnja 2024., protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, t. 95. i navedenu sudsku praksu).
- 133 Naposljetku, mehanizam poput onog koji je opisao sud koji je uputio zahtjev, koji se temelji na uključivanju državnog odvjetnika u interesu državljanina treće zemlje o kojem je riječ, pri čemu taj državni odvjetnik ne može sam priopćiti elemente kojima će imati pristup tom državljaninu treće zemlje, ne može ispuniti zahtjeve koji proizlaze iz članka 47. Povelje.
- 134 Naime, takav mehanizam ni na koji način ne omogućuje jamstvo toga da će državni odvjetnik iznijeti stajalište državljanina treće zemlje o kojem je riječ o relevantnim elementima spisa jer taj državljanin treće zemlje nema saznanja o tim elementima i jer državni odvjetnik nije dužan savjetovati se s navedenim državljaninom treće zemlje ili slijediti njegove eventualne upute.

- 135 Usto, iz sudske prakse Suda proizlazi da treba osigurati da se adresatu same odluke priopći bitan sadržaj razloga na kojima se temelji odluka o kojoj je riječ iz točke 130. ove presude (vidjeti u tom smislu presude od 4. lipnja 2013., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, t. 65. i od 29. srpnja 2024., protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, t. 88.).
- 136 Osim toga, Sud je smatrao da nacionalni propis, u okviru kojeg odvjetnik može imati pristup klasificiranim informacijama na kojima se temelji odluka, ali nije ovlašten otkriti njihov sadržaj svojem klijentu, nije dovoljan da zajamči poštovanje članka 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 29. srpnja 2024., protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, t. 95.).
- 137 Iz toga slijedi da na treće, četvrto, šesto i sedmo pitanje valja odgovoriti tako da članke 12. i 13. Direktive 2008/115, u vezi s njezinim člankom 5., člankom 20. UFEU-a, općim načelom dobre uprave kao i člankom 47. Povelje treba tumačiti na način da im se protivi propis države članice, kako ga tumači vrhovni sud te države članice, koji predviđa da – kada se odluka o vraćanju i odluka o zabrani ulaska, donesene u pogledu državljanina treće zemlje koji je član obitelji građana Unije, državljanina navedene države članice koji se nikada nisu koristili svojom slobodom kretanja, temelje na informacijama čije bi obznanjivanje ugrozilo nacionalnu sigurnost te države članice – taj državljanin treće zemlje može pristupiti tim informacijama tek nakon što je ishodio odobrenje u tu svrhu, ne priopćava mu se čak ni bitan sadržaj razloga na kojima se temelje te odluke i u svakom se slučaju ne može, u svrhu upravnog ili sudskog postupka, koristiti informacijama kojima je mogao, ovisno o slučaju, imati pristup, nego nadležni sud mora zatražiti od državnog odvjetnika da se uključi kako bi zaštitio prava navedenog državljanina treće zemlje.

Deveto pitanje

- 138 Svojim devetim pitanjem, koje valja ispitati na petom mjestu, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li opće načelo dobre uprave i članak 47. Povelje tumačiti na način da im se protivi propis države članice kojim se predviđa da tijelo zaduženo za posebne zadaće povezane s nacionalnom sigurnošću može, kada smatra da bi samo obznanjivanje bitnog sadržaja razloga na kojima se temelji odluka o vraćanju moglo ugroziti nacionalnu sigurnost, odbiti bilo kakvo obznanjivanje tih razloga državljaninu treće zemlje na kojeg se odnosi ta odluka.
- 139 Kao što proizlazi iz točke 130. ove presude, načelu djelotvornosti, općem načelu dobre uprave i članku 47. Povelje protivi se to da nacionalni sud kojem je podnesena tužba protiv odluke o vraćanju može odbiti tu žalbu pretežito se oslanjajući na elemente spisa čiji sadržaj nije priopćen osobi o kojoj je riječ.
- 140 Svakako se pravila o klasifikaciji i deklasifikaciji informacija na temelju nacionalnih propisa te načini obznanjivanja klasificiranih informacija ne usklađuju aktom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 103. i navedenu sudsku praksu).
- 141 Ipak, kada se odluka o vraćanju temelji na klasificiranim informacijama, ta se pravila moraju implementirati uz poštovanje općeg načela dobre uprave i članka 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 105. i navedenu sudsku praksu).
- 142 Međutim, Sud je presudio da države članice mogu, kako bi se u iznimnim situacijama zbog razloga nacionalne sigurnosti zainteresiranoj osobi izbjeglo priopćiti precizne i potpune razloge na temelju kojih je donesena odluka o boravku, predvidjeti metode i pravila postupovnog prava

kojima se omogućuje usklađivanje, s jedne strane, legitimnih pitanja nacionalne sigurnosti u pogledu prirode i izvora informacija koji su uzeti u obzir prilikom donošenja takve odluke i, s druge strane, nužnosti da se osobi u dovoljnoj mjeri zajamči poštovanje njezinih postupovnih prava, kao što su pravo na saslušanje i načelo kontradiktornosti (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije) C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 107. i navedena sudska praksa).

- 143 Sud je smatrao da je u skladu s člankom 47. Povelje sustav u kojem se nadležni sud može upoznati sa svim razlozima i s njima povezanim dokazima na temelju kojih je donesena odluka o kojoj je riječ, ali i provjeriti je li priopćavanje svih tih razloga i dokaza doista protivno razlozima nacionalne sigurnosti na koje se poziva nacionalno tijelo (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 108. i navedena sudska praksa).
- 144 Kad je riječ o sudskom nadzoru tih razloga, Sud je smatrao da je za osiguravanje poštovanja članka 47. Povelje dovoljno da nadležni sud može, ako smatra da navedeni razlozi nisu valjani, omogućiti nacionalnom tijelu da zainteresiranu osobu obavijesti o razlozima i dokazima koji nedostaju (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 109. i navedena sudska praksa).
- 145 U takvom slučaju, ako nacionalno tijelo odluči da neće priopćiti sve razloge i s njima povezane dokaze, nadležni sud treba, kako bi postupio u skladu s člankom 47. Povelje, ispitati zakonitost odluke o kojoj je riječ samo na temelju razloga i dokaza koji su mu izneseni (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 110. i navedena sudska praksa).
- 146 Za razliku od toga, u slučaju u kojem nadležni sud presudi da je potpuno priopćavanje tih razloga i dokaza protivno razlozima koje je navelo nacionalno tijelo, Sud je smatrao da nadležni sud može uzeti u obzir te razloge i dokaze tako da na odgovarajući način uspostavi ravnotežu između relevantnih zahtjeva te je istaknuo da taj sud, ako namjerava tako postupiti, mora paziti na to da osigura da zainteresirana osoba bude obaviještena o bitnom sadržaju razloga na kojima se temelji odluka na način kojim se u potpunosti poštuje potrebna povjerljivost dokaza (presuda od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 111. i navedena sudska praksa).
- 147 Međutim, Sud je također pojasnio da je navedeni sud, kada je ta obveza priopćavanja povrijeđena, dužan iz toga izvesti zaključke (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., NW i PQ (Klasificirane informacije), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, t. 112. i navedenu sudsku praksu).
- 148 U tim okolnostima, države članice i dalje mogu nadležnom nacionalnom tijelu pridržati ovlast (ne)priopćavanja klasificiranih dokaza ili razloga, pod uvjetom da nacionalni sud koji odlučuje o žalbi protiv odluke o vraćanju ima ovlast izvesti zaključke iz odluke koju je u tom pogledu konačno donijelo to tijelo (vidjeti po analogiji presudu od 29. srpnja 2024., protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, t. 99. i navedenu sudsku praksu).
- 149 Slijedom toga, na deveto pitanje treba odgovoriti tako da opće načelo dobre uprave i članak 47. Povelje treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice kojim se predviđa da tijelo zaduženo za posebne zadaće povezane s nacionalnom sigurnošću može, kada smatra da bi samo obznanjivanje bitnog sadržaja razloga na kojima se temelji odluka o vraćanju moglo ugroziti nacionalnu sigurnost, odbiti bilo kakvo obznanjivanje tih razloga državljaninu treće

zemlje na kojeg se odnosi ta odluka. Za razliku od toga, nacionalni sud koji odlučuje o žalbi protiv te odluke može, radi osiguranja poštovanja prava obrane te osobe, izvesti, ovisno o slučaju, zaključke iz eventualne odluke nadležnih tijela o nepriopćavanju svih ili dijela razloga te odluke i s njima povezanih dokaza.

Osmo pitanje

Dopuštenost

- 150 Europska komisija ističe da osmo pitanje treba djelomično odbaciti kao nedopušteno u dijelu u kojem se odnosi na učinke na samu Kúriju (Vrhovni sud) odluke u interesu ujednačenog tumačenja prava. Naime, s obzirom na to da je sud koji je uputio zahtjev sud nižeg stupnja, odgovor Suda na to pitanje ni na koji mu način ne koristi za rješavanje spora u glavnom postupku.
- 151 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je određena člankom 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da uzimajući u obzir posebnosti predmeta ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Slijedom toga, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud u načelu mora donijeti odluku (vidjeti presude od 21. travnja 1988., Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, t. 8. i od 24. srpnja 2023., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 61.).
- 152 Iz toga proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odgovoriti na prethodno pitanje nacionalnog suda samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (vidjeti presude od 13. srpnja 2000., Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, t. 20. i od 24. srpnja 2023., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 62.).
- 153 U ovom slučaju, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev nije sudsko vijeće Kúrije (Vrhovni sud), nego sud nižeg stupnja, valja smatrati da pravila kojima se definiraju uvjeti pod kojima Kúria (Vrhovni sud) može odstupiti od vlastite sudske prakse očito nemaju nikakve veze s predmetom glavnog postupka.
- 154 Iz toga slijedi da je osmo pitanje dopušteno samo u dijelu u kojem se odnosi na pravila kojima se definiraju ovlasti sudova nižeg stupnja.

Meritum

- 155 Dopuštenim dijelom osmog pitanja, koje valja ispitati na šestom mjestu, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 3. i članak 19. stavak 1. UFEU-a, članak 267. UFEU-a i članak 47. Povelje, u vezi s načelom nadređenosti prava Unije, općim načelom dobre uprave i člancima 1., 5., 11., 12. i 13. Direktive 2008/115 tumačiti na način da im se protivi propis države članice koji obvezuje nacionalni sud da postupi u skladu s pravnim ocjenama suda višeg stupnja, iako smatra, s obzirom na tumačenje prava Unije koje je dao Sud, da te ocjene nisu u skladu s tim pravom.

- 156 Uvodno valja utvrditi da, s obzirom na to da se osmo pitanje odnosi na pravila kojima se općenito uređuju odnosi između Kúrije (Vrhovni sud) i mađarskih sudova nižeg stupnja, odredbe Direktive 2008/115 nisu izravno relevantne za odgovor na to pitanje.
- 157 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo nadređenosti prava Unije utvrđuje prvenstvo prava Unije nad pravom država članica. Stoga to načelo zahtijeva da sva tijela država članica osiguraju puni učinak različitih odredbi Unije, pri čemu pravo država članica ne može utjecati na učinak koji se tim različitim odredbama priznaje na državnom području tih država. Iz toga proizlazi da, u skladu s načelom nadređenosti prava Unije, činjenica da se država članica poziva na odredbe nacionalnog prava, makar one bile i ustavne prirode, ne može ugroziti jedinstvo i učinkovitost prava Unije (presuda od 11. siječnja 2024., *Global Ink Trade*, C-537/22, EU:C:2024:6, t. 23. i navedena sudska praksa).
- 158 U tom kontekstu valja istaknuti da je nacionalni sud koji je iskoristio mogućnost koja mu je dodijeljena člankom 267. UFEU-a, kada odlučuje u glavnom postupku vezan tumačenjem odredbi prava Unije koje je dao Sud i da stoga mora, ako je to potrebno, odstupiti od ocjena višeg nacionalnog suda ako smatra da, s obzirom na to tumačenje Suda, one nisu u skladu s pravom Unije, prema potrebi izuzimajući iz primjene nacionalno pravilo koje ga obvezuje na postupanje u skladu s odlukama tog višeg suda (presude od 11. siječnja 2024., *Global Ink Trade*, C-537/22, EU:C:2024:6, t. 24. i od 12. veljače 2026, *Petličev*, C-56/25, EU:C:2026:87, t. 47. i navedena sudska praksa).
- 159 U tim okolnostima, zahtjev osiguravanja punog učinka prava Unije uključuje obvezu za taj nacionalni sud da izmijeni, ako je potrebno, ustaljenu sudsku praksu ako se ona temelji na tumačenju nacionalnog prava koje nije u skladu s pravom Unije (presude od 11. siječnja 2024., *Global Ink Trade*, C-537/22, EU:C:2024:6, t. 25. i od 12. veljače 2026, *Petličev*, C-56/25, EU:C:2026:87, t. 48. i navedena sudska praksa).
- 160 Usto, kada je sudska praksa Suda već dala jasan odgovor na pitanje o tumačenju prava Unije, nacionalni sud mora poduzeti sve što je potrebno za provedbu tog tumačenja prava (presuda od 11. siječnja 2024., *Global Ink Trade*, C-537/22, EU:C:2024:6, t. 26. i navedena sudska praksa).
- 161 Iako je Sud u točki 29. presude od 11. siječnja 2024., *Global Ink Trade* (C-537/22, EU:C:2024:6), smatrao da propis države članice koji sudovima nižeg stupnja u načelu nameće da postupe u skladu s ocjenama suda višeg stupnja ipak može biti u skladu s načelom nadređenosti prava Unije, on je došao do tog zaključka jer propis o kojem je riječ u predmetu u kojem je donesena ta presuda dopušta sudovima nižeg stupnja da odstupe od takvih ocjena ako smatraju da te ocjene nisu u skladu s pravom Unije i jer su obrazložili svoju odluku u tom pogledu.
- 162 Za razliku od toga, u ovom je slučaju sud koji je uputio zahtjev izričito pojasnio da ga primjenjivi mađarski propis ni na koji način ne ovlašćuje da odstupi od odluke Kúrije (Vrhovni sud) donesene u interesu ujednačenog tumačenja prava. Međutim, iz točaka 157. do 160. ove presude proizlazi da je takav propis protivan načelu nadređenosti prava Unije.
- 163 Iako mađarska vlada tvrdi da mađarski propis omogućuje sudu koji je uputio zahtjev da odstupi od odluke Kúrije (Vrhovni sud) o kojoj je riječ u glavnom postupku pod uvjetom da izričito obrazloži taj izbor, iz sudske prakse Suda navedene u točki 58. ove presude proizlazi da u okviru postupka iz članka 267. UFEU-a Sud mora odlučiti uzimajući u obzir pravni kontekst pitanja koja su mu postavljena, kako ga je definirao sud koji je uputio zahtjev.

- 164 Stoga je zadaća jedino suda koji je uputio zahtjev da se uvjeri u to da mađarski propis koji se primjenjuje u glavnom postupku doista ima doseg koji je naveo u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.
- 165 Valja još istaknuti da, iako se osmo pitanje ne odnosi samo na tumačenje načela nadređenosti prava Unije i članka 267. UFEU-a, nego i na tumačenje različitih drugih odredbi primarnog prava i općeg načela dobre uprave, iz prethodno navedenog proizlazi da se načelu nadređenosti prava Unije i članku 267. UFEU-a u svakom slučaju protivi propis poput onoga o kojem je riječ u tom pitanju tako da nije potrebno odlučiti o tim različitim navedenim odredbama primarnog prava ili o općem načelu dobre uprave.
- 166 S obzirom na prethodno navedeno, na osmo pitanje valja odgovoriti tako da načelo nadređenosti prava Unije i članak 267. UFEU-a treba tumačiti na način da im se protivi propis države članice koji obvezuje nacionalni sud da postupi u skladu s pravnim ocjenama suda višeg stupnja, iako smatra, s obzirom na tumačenje prava Unije koje je dao Sud, da te ocjene nisu u skladu s tim pravom.

Troškovi

- 167 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 (treće vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 20. UFEU-a i članak 5. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom**

treba tumačiti na način da im se:

protivi to da tijela države članice donesu odluku o vraćanju državljanina treće zemlje koji je član obitelji građana Europske unije, državljana te države članice koji se nikada nisu koristili svojom slobodom kretanja, a da prethodno nisu ispitala posljedice takve odluke na obiteljski život tog državljanina treće zemlje i na situaciju njegove maloljetne djece ako ta tijela raspolažu informacijama o postojanju obiteljskih veza između navedenog državljanina treće zemlje i tih građana Unije.

- 2. Članak 20. UFEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,**

treba tumačiti na način da mu se:

protivi propis države članice, kako ga tumači vrhovni sud te države članice, koji isključuje pozivanje na taj članak 20. protiv odluke o vraćanju ili tijekom postupka vraćanja ako:

- ili se na pravo boravka na temelju navedenog članka 20. ili na odnos ovisnosti prvi put poziva u fazi sudskog postupka, iako su obiteljske veze između državljanina treće zemlje o kojem je riječ i građanina Unije već bile poznate nadležnim tijelima;**

- ili su činjenice relevantne za primjenu tog članka 20. prvi put otkrivene tijekom sudskog postupka;
- ili je postupku vraćanja prethodila odluka kojom se odbija boravak u državi članici o kojoj je riječ.

3. Članak 20. UFEU-a te članke 5., 12. i 13. Direktive 2008/115, u vezi s člancima 7. i 24. Povelje o temeljnim pravima,

treba tumačiti na način da im se:

protivi propis države članice koji njezinim tijelima nalaže donošenje odluke o vraćanju, zbog razloga nacionalne sigurnosti, državljana treće zemlje koji je član obitelji građana Unije, državljana navedene države članice koji se nikada nisu koristili svojom slobodom kretanja, samo na temelju neobrazloženog obvezujućeg mišljenja koje je donijelo tijelo zaduženo za posebne zadaće povezane s nacionalnom sigurnošću, bez pomnog ispitivanja svih pojedinačnih okolnosti i poštovanja načela proporcionalnosti.

4. Članke 12. i 13. Direktive 2008/115, u vezi s njezinim člankom 5., člankom 20. UFEU-a, načelom dobre uprave i člankom 47. Povelje o temeljnim pravima,

treba tumačiti na način da im se:

protivi propis države članice, kako ga tumači vrhovni sud te države članice, koji predviđa da – kada se odluka o vraćanju i odluka o zabrani ulaska, donesene u pogledu državljana treće zemlje koji je član obitelji građana Unije, državljana navedene države članice koji se nikada nisu koristili svojom slobodom kretanja, temelje na informacijama čije bi obznanjivanje ugrozilo nacionalnu sigurnost te države članice – taj državljani treće zemlje može pristupiti tim informacijama tek nakon što je ishodio odobrenje u tu svrhu, ne priopćava mu se čak ni bitan sadržaj razloga na kojima se temelje te odluke i u svakom se slučaju ne može, u svrhu upravnog ili sudskog postupka, koristiti informacijama kojima je mogao, ovisno o slučaju, imati pristup, nego nadležni sud mora zatražiti od državnog odvjetnika da se uključi kako bi zaštitio prava navedenog državljana treće zemlje.

5. Opće načelo dobre uprave i članak 47. Povelje o temeljnim pravima

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi propis države članice kojim se predviđa da tijelo zaduženo za posebne zadaće povezane s nacionalnom sigurnošću može, kada smatra da bi samo obznanjivanje bitnog sadržaja razloga na kojima se temelji odluka o vraćanju moglo ugroziti nacionalnu sigurnost, odbiti bilo kakvo obznanjivanje tih razloga državljani treće zemlje na kojeg se odnosi ta odluka. Za razliku od toga, nacionalni sud koji odlučuje o žalbi protiv te odluke može, radi osiguranja poštovanja prava obrane te osobe, izvesti, ovisno o slučaju, zaključke iz eventualne odluke nadležnih tijela o nepriopćavanju svih ili dijela razloga te odluke i s njima povezanih dokaza.

- 6. Načelo nadređenosti prava Unije i članak 267. UFEU-a treba tumačiti na način da im se protivi propis države članice koji obvezuje nacionalni sud da postupi u skladu s pravnim ocjenama suda višeg stupnja, iako smatra, s obzirom na tumačenje prava Unije koje je dao Sud, da te ocjene nisu u skladu s tim pravom.**

Potpisi