



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

7. ožujka 2017.^{1*}

(tekst ispravljen rješenjem od 24. ožujka 2017.)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EZ) br. 810/2009 – Članak 25. stavak 1. točka (a) – Viza s ograničenom područnom valjanošću – Izdavanje vize iz humanitarnih razloga ili radi poštovanja međunarodnih obveza – Pojam ‚međunarodne obveze‘ – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – Ženevska konvencija – Izdavanje vize u slučaju postojanja rizika povrede članka 4. i/ili 18. Povelje o temeljnim pravima – Nepostojanje obveze“

U predmetu C-638/16 PPU,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil du Contentieux des Étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija), odlukom od 8. prosinca 2016., koju je Sud zaprimio 12. prosinca 2016., u postupku

X i X

protiv

État belge,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça i M. Berger (izvjestiteljica), predsjednici vijeća, A. Borg Barthet, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: V. Giacobbo-Peyronnel, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 30. siječnja 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za X i X, T. Wibault i P. Robert, *avocats*,

— za belgijsku vladu, C. Pochet i M. Jacobs, u svojstvu agenata, uz asistenciju C. L’hoir, M. Van Regemorter i F. Van Dijcka, *experts*, i E. Derriks i F. Motulsky, *avocats*,

¹ — Jezik postupka: francuski

- za češku vladu, M. Smolek, u svojstvu agenta,
 - za dansku vladu, N. Lyshøj i C. Thorning, u svojstvu agenata,
 - za njemačku vladu, T. Henze, u svojstvu agenta,
 - za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,
 - za francusku vladu, E. Armoet, u svojstvu agenta,
 - za mađarsku vladu, M. Fehér, u svojstvu agenta,
 - za maltešku vladu, A. Buhagiar, u svojstvu agenta,
 - za nizozemsku vladu, M. de Ree, u svojstvu agenta,
 - za austrijsku vladu, J. Schmoll, u svojstvu agenta,
 - za poljsku vladu, M. Kamejsza, M. Pawlicka i B. Majczyna, u svojstvu agenata,
 - za slovensku vladu, V. Klemenc i T. Mihelič Žitko, u svojstvu agenata,
 - (kako je ispravljeno rješenjem od 24. ožujka 2017.) za slovačku vladu, M. Kianička, u svojstvu agenta,
 - za finsku vladu, J. Heliskoski, u svojstvu agenta,
 - za Europsku komisiju, C. Cattabriga i G. Wils, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. veljače 2017.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 25. stavka 1. točke (a) Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama) (SL 2009., L 243, str. 1. i ispravak u SL 2013., L 154, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 12., str. 8.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285.) (u daljnjem tekstu: Zakonik o vizama), kao i članaka 4. i 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između X i X, s jedne strane, i État belge, s druge strane, zbog odbijanja izdavanja viza s ograničenom područnom valjanošću.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 3 U skladu s člankom 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), naslovljenim „Obveza na poštovanje ljudskih prava”:

„Visoke ugovorne stranke osigurat će svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode određene u odjeljku I. ove Konvencije.”

- 4 Članak 3. EKLJP-a, naslovljen „Zabrana mučenja”, koji se nalazi u njegovu odjeljku I., određuje:

„Nitko se ne smije podvrgnuti mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.”

- 5 Članak 33. Konvencije o statusu izbjeglica, koja je potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbornik ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), kako je dopunjena Protokolom o statusu izbjeglica sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967., koji je stupio na snagu 4. listopada 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija), naslovljen „Zabrana protjerivanja i prisilnog udaljenja ili vraćanja”, u stavku 1. propisuje:

„Nijedna država ugovornica neće protjerati ili na bilo koji način vratiti ili prisilno udaljiti izbjeglicu na granice područja gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili političkih uvjerenja.” [neslužbeni prijevod]

Pravo Unije

Povelja

- 6 U skladu s člankom 4. Povelje, naslovljenim „Zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne”:

„Nitko se ne smije podvrgnuti mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.”

- 7 U skladu s člankom 18. Povelje, naslovljenim „Pravo na azil”:

„Zajamčeno je pravo na azil, uz poštovanje pravila iz [Ženevske konvencije] te u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovor[om] o funkcioniranju Europske unije [...]”

- 8 Članak 51. Povelje, naslovljen „Područje primjene”, u stavku 1. propisuje:

„Odredbe ove [Povelje] odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije. [...]”

Zakonik o vizama

- 9 U skladu s uvodnom izjavom 29. Zakonika o vizama:

„Ova Uredba poštuje temeljna prava i načela posebno priznata u [EKLJP-u] i u [Povelji].”

10 Članak 1. tog zakonika, naslovljen „Područje primjene”, u stavku 1. propisuje:

„Ova Uredba utvrđuje postupke i uvjete za izdavanje viza za tranzit kroz ili za planirani boravak na državnom području država članica koji ne prelazi 90 dana tijekom bilo kojeg razdoblja od 180 dana.”

11 U skladu s člankom 2. navedenog zakonika:

„U smislu ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

2. ‚Viza’ znači odobrenje koje je izdala država članica radi:

- (a) tranzit[a] kroz ili planiran[og] borav[ka] na državnom području država članica u trajanju koje ne prelazi 90 dana tijekom bilo kojeg razdoblja od 180 dana;
- (b) tranzita preko međunarodnih tranzitnih područja zračnih luka država članica;

[...]”

12 Članak 25. Zakonika o vizama, naslovljen „Izdavanje vize s ograničenom područnom valjanošću”, propisuje:

„1. Viza s ograničenom područnom valjanošću izdaje se iznimno u sljedećim slučajevima:

- (a) ako konkretna država članica smatra da je potrebno iz humanitarnih razloga, razloga nacionalnog interesa ili međunarodnih obveza:
 - i. odstupiti od načela da uvjeti za ulazak iz [Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.)] moraju biti ispunjeni,
 - ii. izdati jedinstvenu vizu usprkos prigovoru države članice s kojom je obavljena konzultacija u skladu s člankom 22.,
 - iii. izdati vizu zbog hitnosti [...]

ili

- (b) ako je, zbog razloga koje konzulat smatra opravdanim, izdana nova viza za boravak tijekom istog razdoblja od 180 dana podnositelju koji je tijekom tih 180 dana već koristio jedinstvenu vizu ili vizu s ograničenom teritorijalnom valjanošću kojom je odobren boravak od 90 dana.

2. Viza s ograničenom područnom valjanošću vrijedi za državno područje države članice koja ju je izdala. Iznimno može vrijediti za područje više od jedne države članice, sukladno pristanku svake takve države članice.

[...]

4. Kada je viza s ograničenom područnom valjanošću izdana u slučajevima iz stavka 1. točke (a), središnja tijela države članice koja izdaje vizu bez odgode prosljeđuju potrebne informacije središnjim tijelima drugih država članica [...].

5. Podaci [...] unose se u [vizni informacijski sustav] nakon donošenja odluke o izdavanju takve vize.”

13 Članak 32. Zakonika o vizama, naslovljen „Odbijanje vize”, u stavku 1. točki (b) propisuje:

„Ne dovodeći u pitanje članak 25. stavak 1., viza se odbija:

[...]

(b) ako postoji opravdana sumnja o [...] [podnositeljevoj] namjer[i] da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize.”

Uredba (EU) 2016/399

14 Članak 4. 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., u daljnjem tekstu: Zakonik o schengenskim granicama), naslovljen „Temeljna prava” glasi:

„Pri provedbi ove Uredbe, države članice djeluju u potpunoj sukladnosti s odgovarajućim pravom Unije, uključujući [Povelju], odgovarajućim međunarodnim pravom, uključujući [Ženevsku konvenciju], obvezama vezanima uz međunarodnu zaštitu, posebno načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, i temeljnim pravima. U skladu s općim načelima prava Unije, odluke prema ovoj Uredbi donose se na pojedinačnoj osnovi.”

15 Članak 6. Zakonika o schengenskim granicama, naslovljen „Uvjeti ulaska državljana trećih zemalja”, propisuje:

„1. Za planirani boravak na državnom području država članica u trajanju od ne više od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana, koje podrazumijeva uzimanje u obzir razdoblja od 180 dana koje prethodi svakom danu boravka, uvjeti ulaska za državljane trećih zemalja su sljedeći:

(a) imaju valjanu putnu ispravu [...]

(b) imaju važeću vizu, ako se to traži [...]

(c) da opravdavaju svrhu i uvjete namjeravanog boravka te imaju dovoljno sredstava za uzdržavanje [...]

(d) da nisu osobe za koje je [...] izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska;

(e) da ne predstavljaju prijetnju za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje od država članica [...]

[...]

5. Odstupajući od stavka 1.:

[...]

(c) državljanima trećih zemalja koji ne ispunjavaju jedan ili više uvjeta iz stavka 1. država članica može dopustiti ulazak na svoje državno područje iz humanitarnih razloga, zbog nacionalnog interesa ili zbog međunarodnih obveza. [...]

Direktiva 2013/32/EU

- 16 U skladu s člankom 3. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.):

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na sve zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene na državnom području države članice, uključujući na granici, teritorijalnim vodama ili tranzitnim zonama države članice, te na ukidanje međunarodne zaštite.

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na zahtjeve za diplomatski ili teritorijalni azil koji su podneseni pri predstavništvima država članica.

[...]”

Uredba (EU) br. 604/2013

- 17 Članak 1. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108.) naslovljen „Predmet” propisuje:

„Ovom se Uredbom utvrđuju kriterij[i] i mehanizm[i] za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koj[i] je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva [...]”

- 18 U skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe br. 604/2013:

„Države članice razmatraju svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva koji podnese zahtjev na državnom području bilo koje države članice, uključujući granicu ili područje tranzita. [...]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 19 Tužitelji u glavnom postupku – bračni par – i njihovo troje malodobne djece sirijski su državljani koji žive u Alepu (Sirija). Oni su na temelju članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama 12. listopada 2016. podnijeli zahtjeve za izdavanje viza s ograničenom područnom valjanošću pri belgijskom veleposlanstvu u Beirutu (Libanon), a sljedeći dan vratili su se u Siriju.
- 20 U prilog tim zahtjevima tužitelji u glavnom postupku objasnili su da je cilj zatraženih viza bio omogućiti im da napuste opkoljeni grad Alep s ciljem podnošenja zahtjeva za azil u Belgiji. Jedan od tužitelja u glavnom postupku izjavio je, među ostalim, da ga je otela teroristička skupina i da je zatim bio pretučen i mučen, prije nego što je konačno pušten uz plaćanje otkupnine. Tužitelji u glavnom postupku posebice su isticali da je sigurnosna situacija u Siriji općenito, a prije svega u Alepu, nestabilna, kao i to da su zbog pravoslavne vjeroispovijesti bili izloženi opasnosti od progona na temelju svojeg vjerskog uvjerenja. Dodali su da se u susjednim državama nisu mogli registrirati kao izbjeglice, osobito jer je granica između Libanona i Sirije bila zatvorena.
- 21 Odlukama od 18. listopada 2016., za koje su tužitelji u glavnom postupku doznali 25. listopada 2016., Office des étrangers (Ured za strance, Belgija) odbio je navedene zahtjeve. Office des étrangers (Ured za strance) osobito je objasnio da su oni namjeravali boraviti u Belgiji više od 90 dana, da članak 3. EKLJP-a ne obvezuje države članice te konvencije da na svoje državno područje prime „osobe koje

proživljavaju situaciju katastrofe” i da belgijska diplomatska predstavništva nisu dio tijela kojima stranac može podnijeti zahtjev za azil. Office des étrangers (Ured za strance) smatra da bi izdavanje ulazne vize tužiteljima u glavnom postupku kako bi mogli podnijeti zahtjev za azil u Belgiji značilo omogućiti im da takav zahtjev podnesu pri diplomatskom predstavništvu.

- 22 Sud koji je uputio zahtjev, pred kojim tužitelji u glavnom postupku osporavaju te odluke, pojašnjava da su potonji u skladu s nacionalnim postupkom „iznimne hitnosti” zatražili suspenziju izvršenja navedenih odluka. Međutim, budući da je dopuštenost takvog zahtjeva neizvjesna s obzirom na primjenjive nacionalne odredbe, taj je sud odlučio obratiti se Ustavnom sudu (Belgija) kako bi on odlučio o tom pitanju. U iščekivanju odgovora koji će dati navedeni Ustavni sud, sud koji je uputio zahtjev nastavlja postupati u glavnom predmetu u skladu s postupkom iznimne hitnosti.
- 23 Pred sudom koji je uputio zahtjev tužitelji u glavnom postupku u bitnome tvrde da članak 18. Povelje predviđa pozitivnu obvezu država članica da jamče pravo na azil i da je priznavanje međunarodne zaštite jedini način za izbjegavanje rizika povrede članka 3. EKLJP-a i članka 4. Povelje. U ovom slučaju, budući da su sama belgijska tijela procijenila da njihova situacija ima izniman humanitarni značaj, tužitelji u glavnom postupku ističu da su, s obzirom na međunarodne obveze koje je Kraljevina Belgija dužna ispunjavati, bile ispunjene pretpostavke za primjenu članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama i iz toga zaključuju da su im iz humanitarnih razloga trebale biti izdane zatražene vize.
- 24 État belge, s druge strane, smatra da ni na temelju članka 3. EKLJP-a ni na temelju članka 33. Ženevske konvencije nije dužna na svoje državno područje primiti državljanina treće zemlje, s obzirom na to da je jedina obveza koju je u tom pogledu dužna ispuniti poštovanje zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.
- 25 Sud koji je uputio zahtjev navodi da bi se, kako to proizlazi iz članka 1. EKLJP-a, kako ga tumači Europski sud za ljudska prava, tužitelji u glavnom postupku mogli pozvati na članak 3 EKLJP-a samo pod uvjetom da se nalaze pod belgijskom „jurisdikcijom”. Međutim, sud koji je uputio zahtjev pita se može li se provedba vizne politike smatrati izvršavanjem takve jurisdikcije. Nadalje, taj sud smatra da bi pravo ulaska, kao posljedica obveze poduzimanja preventivnih mjera i načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, moglo proizlaziti iz članka 3. EKLJP-a kao i, *mutatis mutandis*, iz članka 33. Ženevske konvencije.
- 26 Usto, sud koji je uputio zahtjev ističe da primjena članka 4. Povelje, za razliku od članka 3. EKLJP-a, ne ovisi o izvršavanju jurisdikcije, nego o provedbi prava Unije. Međutim, ni iz Ugovorâ ni iz Povelje ne proizlazi da je navedena primjena područno ograničena.
- 27 Kad je riječ o članku 25. Zakonika o vizama, sud koji je uputio zahtjev navodi da je njime, među ostalim, propisano da se viza izdaje ako konkretna država članica „smatra” da je to potrebno radi poštovanja međunarodnih obveza. Međutim, taj se sud pita o opsegu margine prosudbe koju u tom kontekstu imaju države članice i smatra da bi, uzimajući u obzir obvezujuću narav međunarodnih obveza i onih koje proizlaze iz Povelje, bilo kakva margina prosudbe u tom pogledu mogla biti isključena.
- 28 U tim je okolnostima Conseil du Contentieux des Étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Odnose li se ‚međunarodne obveze’ iz članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama na sva prava zajamčena Poveljom, osobito ona zajamčena člancima 4. i 18., i obuhvaćaju li one također obveze koje države članice imaju na temelju EKLJP-a i članka 33. Ženevske konvencije?

2. (a) Treba li, uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, članak 25. stavak 1. točku (a) Zakonika o vizama tumačiti na način da država članica kojoj je podnesen zahtjev za izdavanje vize s ograničenom područnom valjanošću, ne dovodeći u pitanje marginu prosudbe kojom raspolaže u pogledu okolnosti slučaja, mora izdati zatraženu vizu u slučaju postojanja rizika povrede članka 4. i/ili 18. Povelje ili druge međunarodne obveze kojom je vezana?
- (b) Utječe li na odgovor na to pitanje postojanje veza između podnositelja zahtjeva i države članice kojoj je podnesen zahtjev za izdavanje vize (na primjer obiteljske veze, udomiteljske obitelji, jamci i sponzori itd.)?”

Hitni postupak

- 29 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku, predviđenom člankom 107. Poslovnika Suda.
- 30 U prilog tom zahtjevu sud koji je uputio zahtjev pozvao se osobito na dramatičnu situaciju oružanog sukoba u Siriji, malodobnost djece tužiteljâ u glavnom postupku, osobito ranjivost te djece koja je vezana uz njihovu pripadnost pravoslavnoj zajednici, i u svakom slučaju na činjenicu da je pozvan odlučivati u okviru iznimno hitnog postupka suspenzije.
- 31 Sud koji je uputio zahtjev u tom je pogledu pojasnio da je podnošenje ovog zahtjeva za prethodnu odluku prouzročilo prekid postupka koji se pred njime vodi.
- 32 U tom pogledu, kao prvo, valja navesti da se ovim zahtjevom za prethodnu odluku, koji se odnosi na tumačenje članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama, postavljaju pitanja u vezi s područjima iz glave V. trećeg dijela UFEU-a, koja se odnosi na područje slobode, sigurnosti i pravde. Stoga se o njemu može odlučivati u hitnom prethodnom postupku u skladu s člankom 107. stavkom 1. Poslovnika.
- 33 Kao drugo, nije sporno da je, barem na dan razmatranja zahtjeva za odlučivanje o ovom zahtjevu za prethodnu odluku u hitnom prethodnom postupku, za tužitelje u glavnom postupku postojala stvarna opasnost da budu podvrgnuti nečovječnom ili ponižavajućem postupanju, što treba smatrati pokazateljem hitnosti koji opravdava primjenu članka 107. i sljedećih članaka Poslovnika.
- 34 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, peto vijeće Suda 15. prosinca 2016., na prijedlog suca izvjestitelja i saslušavši nezavisnog odvjetnika, odlučilo je prihvatiti zahtjev nacionalnog suda da se o prethodnom pitanju odluči u hitnom prethodnom postupku. Ono je, osim toga, odlučilo zatražiti od Suda da dodijeli predmet velikom vijeću.

O prethodnim pitanjima

Nadležnost Suda

- 35 Nadležnost Suda za odgovaranje na pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev osobito osporava belgijska vlada, uz obrazloženje da članak 25. stavak 1. Zakonika o vizama, čije se tumačenje traži, nije primjenjiv na zahtjeve u glavnom postupku.
- 36 Međutim, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje nedvojbeno proizlazi da su navedeni zahtjevi podneseni iz humanitarnih razloga na temelju članka 25. Zakonika o vizama.
- 37 Kad je riječ o pitanju primjenjuje li se taj zakonik na zahtjeve kao što su oni u glavnom postupku, kojima je cilj državljanima trećih zemalja omogućiti podnošenje zahtjeva za azil na državnom području države članice, ono je neodvojivo povezano s odgovorima koje treba dati u vezi s ovim

zahtjevom za prethodnu odluku. U tim okolnostima Sud je nadležan za davanje odgovora na to pitanje (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2015., Wojciechowski, C-408/14, EU:C:2015:591, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

O prethodnim pitanjima

- 38 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 25. stavak 1. točku (a) Zakonika o vizama tumačiti na način da ondje navedene međunarodne obveze obuhvaćaju poštovanje države članice svih prava zajamčenih Poveljom, posebice onih u člancima 4. i 18., kao i onih zajamčenih EKLJP-om i člankom 33. Ženevske konvencije. Svojim drugim pitanjem u biti pita treba li, uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, članak 25. stavak 1. točku (a) Zakonika o vizama tumačiti na način da država članica kojoj je podnesen zahtjev za izdavanje vize s ograničenom područnom valjanošću mora izdati zatraženu vizu u slučaju postojanja rizika povrede članka 4. i/ili 18. Povelje ili druge međunarodne obveze koju je ta država članica dužna poštovati. Ako je to slučaj, želi znati utječe li na to postojanje veza između podnositelja zahtjeva i države članice kojoj je podnesen zahtjev za izdavanje vize.
- 39 Najprije treba podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, činjenica da je sud koji je uputio zahtjev formulirao prethodno pitanje pozivajući se samo na određene odredbe prava Unije ne sprečava Sud da mu pruži sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za rješavanje predmeta koji se pred njim vodi, bez obzira na to je li se nacionalni sud u tekstu svojih pitanja na njih pozvao. U tom je smislu na Sudu da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, a posebno iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izvuče one dijelove prava Unije koje je potrebno tumačiti imajući u vidu predmet spora (vidjeti osobito presudu od 12. veljače 2015., Oil Trading Poland, C-349/13, EU:C:2015:84, t. 45. i navedenu sudsku praksu).
- 40 U ovom slučaju važno je istaknuti da je Zakonik o vizama donesen na temelju članka 62. stavka 2. točke (a) i točke (b) podtočke ii. Ugovora o EZ-u, na temelju kojeg Vijeće Europske unije usvaja mjere koje se odnose na vize za planirani boravak koji nije duži od tri mjeseca, uključujući postupke i uvjete za izdavanje viza od strane država članica.
- 41 U skladu s njegovim člankom 1., cilj je Zakonika o vizama utvrđivanje postupaka i uvjeta za izdavanje viza za tranzit kroz ili za planirani boravak na državnom području država članica koji ne prelazi 90 dana tijekom bilo kojeg razdoblja od 180 dana. Tako članak 2. točka 2. podtočke (a) i (b) tog zakonika pojam „viza” u smislu navedenog zakonika definira kao „odobrenje koje je izdala država članica” radi „tranzit[a] kroz ili planiran[og] borav[ka] na državnom području država članica u trajanju koje ne prelazi 90 dana tijekom bilo kojeg razdoblja od 180 dana” i „tranzita preko međunarodnih tranzitnih područja zračnih luka država članica”.
- 42 Međutim, kako to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje i iz elemenata spisa koji je podnesen Sudu, tužitelji u glavnom postupku podnijeli su zahtjeve za izdavanje viza pri belgijskom veleposlanstvu u Libanonu iz humanitarnih razloga na temelju članka 25. Zakonika o vizama, u namjeri da zatraže azil u Belgiji čim stignu u tu državu članicu i da im se nakon toga izda dozvola boravka čiji rok valjanosti nije ograničen na 90 dana.
- 43 U skladu s člankom 1. Zakonika o vizama, takvi zahtjevi, iako su formalno bili podneseni na temelju članka 25. tog zakonika, ne ulaze u područje primjene navedenog zakonika, posebice njegova članka 25. stavka 1. točke (a), čije tumačenje u vezi s pojmom „međunarodnih obveza” koji se pojavljuje u toj odredbi traži sud koji je uputio zahtjev.

- 44 Usto, budući da, kako su to naveli belgijska vlada i Europska komisija u svojim pisanim očitovanjima, zakonodavac Unije do danas nije donio nijedan akt na temelju članka 79. stavka 2. točke (a) UFEU-a kad je riječ o uvjetima pod kojima države članice izdaju vize ili dozvole za dugotrajni boravak državljanima trećih zemalja iz humanitarnih razloga, zahtjevi o kojima je riječ u glavnom postupku ulaze isključivo u područje primjene nacionalnog prava.
- 45 Stoga, budući da situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku nije uređena pravom Unije, odredbe Povelje, posebice one iz njezinih članaka 4. i 18., na koje se odnose pitanja suda koji je uputio zahtjev, na nju se ne primjenjuju (vidjeti u tom smislu osobito presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 19. i od 27. ožujka 2014., Torralbo Marcos, C-265/13, EU:C:2014:187, t. 29. i navedenu sudsku praksu).
- 46 Prethodno navedeni zaključak ne dovodi u pitanje činjenica da članak 32. stavak 1. točka (b) Zakonika o vizama kao razlog za odbijanje vize, a ne kao razlog za neprimjenu tog zakonika, uspostavlja postojanje „opravdan[e] sumnj[e] o [podnositeljevoj] namjer[i] da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize”.
- 47 Naime, situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku ne obilježava postojanje takvih sumnji, nego zahtjev čiji se predmet razlikuje od predmeta vize za kratkotrajni boravak.
- 48 Treba dodati da bi suprotan zaključak, iako je svrha Zakonika o vizama izdavanje viza za boravak na državnom području država članica koji ne prelazi 90 dana tijekom bilo kojeg razdoblja od 180 dana, značio omogućavanje državljanima trećih zemalja da na temelju tog zakonika podnesu zahtjeve za izdavanje vize čiji je cilj dobivanje međunarodne zaštite u državi članici koju odaberu, što bi ugrozilo opću strukturu sustava uspostavljenog Uredbom br. 604/2013.
- 49 Još je važno istaknuti da bi takav suprotan zaključak značio da su države članice na temelju Zakonika o vizama u biti dužne državljanima trećih zemalja omogućiti da podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu pri predstavništvima država članica koja se nalaze na državnom području treće zemlje. Međutim, budući da cilj Zakonika o vizama nije usklađivanje propisa država članica vezanih uz međunarodnu zaštitu, valja utvrditi da Unijini akti koji su doneseni na temelju članka 78. UFEU-a i koji uređuju postupke primjenjive na zahtjeve za međunarodnu zaštitu ne predviđaju takvu obvezu i, upravo suprotno, isključuju iz svojeg područja primjene zahtjeve podnesene pri predstavništvima država članica. Stoga iz članka 3. stavaka 1. i 2. Direktive 2013/32 proizlazi da se ona primjenjuje na zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene na državnom području država članica, uključujući na granici, teritorijalnim vodama ili tranzitnim zonama, ali ne na zahtjeve za diplomatski ili teritorijalni azil koji su podneseni pri predstavništvima država članica. Isto tako, iz članka 1. i 3. Uredbe br. 604/2013 proizlazi da ona obvezuje isključivo države članice da razmotre svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen na državnom području države članice, uključujući na granici ili području tranzita, i da se postupci predviđeni navedenom uredbom primjenjuju samo na takve zahtjeve za međunarodnu zaštitu.
- 50 U tim okolnostima, belgijska tijela zahtjeve iz glavnog postupka pogrešno su okvalificirala kao zahtjeve za izdavanje viza za kratkotrajni boravak.
- 51 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 1. Zakonika o vizama treba tumačiti na način da zahtjev za izdavanje vize s ograničenom područnom valjanošću koji je iz humanitarnih razloga podnio državljanin treće zemlje, na temelju članka 25. tog zakonika, pri predstavništvu države članice odredišta koje se nalazi na državnom području treće zemlje, u namjeri da podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu čim stigne u tu državu članicu i da nakon toga u navedenoj državi članici boravi više od 90 dana tijekom razdoblja od 180 dana, ne ulazi u područje primjene navedenog zakonika, već, s obzirom na trenutačno stanje prava Unije, isključivo u područje primjene nacionalnog prava.

Troškovi

- 52 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 navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 1. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013., treba tumačiti na način da zahtjev za izdavanje vize s ograničenom područnom valjanošću koji je iz humanitarnih razloga podnio državljanin treće zemlje, na temelju članka 25. tog zakonika, pri predstavništvu države članice odredišta koje se nalazi na državnom području treće zemlje, u namjeri da podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu čim stigne u tu državu članicu i da nakon toga u navedenoj državi članici boravi više od 90 dana tijekom razdoblja od 180 dana, ne ulazi u područje primjene navedenog zakonika, već, s obzirom na trenutačno stanje prava Unije, isključivo u područje primjene nacionalnog prava.

Potpisi