



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA PAOLO MENGOCI [PAOLO MENGOZZI]
SECINĀJUMI,
sniegti 2013. gada 11. aprīlī¹

Lieta C-84/12

Rahmanian Koushkaki
pret
Bundesrepublik Deutschland

(Verwaltungsgericht Berlin (Vācija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Brīvības, drošības un tiesiskuma telpa — Vīzu izsniegšanas procedūra — Vīzas pieteikuma iesniedzēja, kas atbilst ieceļošanas nosacījumiem, tiesības uz vīzas izsniegšanu — Nelegālās imigrācijas riska novērtējums — Attiecīgo dalībvalstu rīcības brīvība

1. Dalībvalstis, kas izsniedz tā saucamās “Šengenas” vīzas, 2011. gadā izsniedza divpadsmit miljonus īstermiņa vīzu². Tas parāda, cik svarīgs Eiropas Savienībā un it īpaši Šengenas zonā ir tiesiskais režīms minēto Šengenas vīzu izsniegšanas jomā. Šis lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu tagad Tiesai dod iespēju precizēt šo režīmu, kas izriet no Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 13. jūlija Regulas (EK) Nr. 810/2009, ar ko izveido Kopienas Vīzu kodeksu (Vīzu kodekss)³.

I – Atbilstošās tiesību normas

A – Savienības tiesības

1) Regula (EK) Nr. 539/2001

2. Saskaņā ar Padomes 2001. gada 15. marta Regulas (EK) Nr. 539/2001, ar ko izveido to trešo valstu sarakstu, kuru pilsoņiem, šķērsojot dalībvalstu ārējās robežas, ir jābūt vīzām, kā arī to trešo valstu sarakstu, uz kuru pilsoņiem šī prasība neattiecas⁴, 1. panta 1. punktu “regulas I pielikuma sarakstā minēto trešo valstu pilsoņiem, šķērsojot dalībvalstu ārējās robežas, ir jābūt vīzai”.

3. No Regulas Nr. 539/2001 I pielikuma izriet, ka Irānas Islāma Republika ir iekļauta to trešo valstu sarakstā, kuru valstspiederīgajiem ir jābūt vīzai, lai šķērsotu kādas dalībvalsts ārējo robežu.

1 — Oriģinālvaloda – franču.

2 — Skat. Komisijas ziņojumu Padomei un Eiropas Parlamentam par vietējās Šengenas sadarbības darbību Vīzu kodeksa īstenošanas pirmajos divos gados (COM(2012) 648, galīgā redakcija).

3 — OV L 243, 1. lpp.

4 — OV L 81, 1. lpp.

2) Šengenas Robežu kodekss

4. Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 15. marta Regulā (EK) Nr. 562/2006, ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss)⁵, ir noteikti noteikumi par to personu robežkontroli, kuras šķērsro Eiropas Savienības dalībvalstu ārējās robežas.

5. Šengenas Robežu kodeksa 5. pantā par trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanas nosacījumiem ir noteikts:

“1. Attiecībā uz uzturēšanos, kas nav ilgāka par trim mēnešiem sešu mēnešu laikā, uz trešo valstu valstspiederīgajiem attiecas šādi ieceļošanas noteikumi:

a) viņiem ir derīgs ceļošanas dokuments vai dokumenti, kas dod tiesības šķērsot robežu;

[..]

c) viņi pamato iecerētās uzturēšanās mērķi un apstākļus, viņiem ir pietiekami iztikas līdzekļi gan iecerētās uzturēšanās laikam, gan lai atgrieztos izcelsmes valstī vai tranzītā dotos uz trešo valsti, kurā viņus noteikti uzņems; vai arī viņiem ir iespēja likumīgi iegūt iztikas līdzekļus;

d) viņi nav personas, par ko [Šengenas Informācijas sistēmā (SIS)] ir izdots brīdinājums atteikt ieceļošanu;

e) viņus neuzskata par apdraudējumu kādas dalībvalsts politikai, iekšējai drošībai, sabiedrības veselībai vai starptautiskām attiecībām, un jo īpaši valstu datubāzēs par viņiem nav izdots brīdinājums, lai minēto iemeslu dēļ atteiktu ieceļošanas atļauju.

[..]”

3) Vīzu kodekss

6. Vīzu kodeksa 6. apsvērumā ir noteikts, ka “vīzas pieteikumu apstrāde būtu jāveic profesionāli un cieņpilni un tai vajadzētu būt samērīgai ar izvirzītajiem mērķiem”.

7. Vīzu kodeksa 18. apsvērumā ir paredzēts, ka “vietējā Šengenas sadarbība ir būtiska saskaņotai kopīgas vīzu politikas piemērošanai un migrācijas un/vai drošības riska pareizai novērtēšanai. Ņemot vērā vietējo apstākļu atšķirības, dalībvalstu diplomātiskajām un konsulārajām pārstāvniecībām būtu kopīgi jāizvērtē konkrētu tiesību normu funkcionālais pielietojums konkrētās vietās, lai nodrošinātu tiesību normu saskaņotu piemērošanu, lai novērstu vīzu sistēmas ļaunprātīgu izmantošanu un dažādu attieksmi pret vīzu pieteikumu iesniedzējiem”.

8. Vīzu kodeksa 29. apsvērumā ir noteikts, ka “ši regula ievēro pamattiesības un ņem vērā principus, kas jo īpaši atzīti ar Eiropas Padomes Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvenciju un Eiropas Savienības Pamattiesību hartu”.

9. Vīzu kodeksa 1. panta 1. un 2. punkta teksts ir šāds:

“1. Ar šo regulu paredz procedūras un nosacījumus, lai izsniegtu vīzas tranzītam vai plānotām uzturēšanās reizēm dalībvalstu teritorijā uz laiku, kas nav ilgāks par trijiem mēnešiem sešu mēnešu laikposmā.

5 — OV L 105, 1. lpp.

2. Šo regulu piemēro visiem trešo valstu valstspiederīgajiem, kam, šķērsojot dalībvalstu ārējās robežas, vajadzīga vīza saskaņā ar Regulu [Nr. 539/2001], neskarot:

- a) tiesības brīvi pārvietoties, kas piešķirtas trešo valstu valstspiederīgajiem, kas ir Eiropas Savienības pilsoņu ģimenes locekļi;
- b) tām pielīdzināmas tiesības, kas ir dotas trešo valstu valstspiederīgajiem un viņu ģimenes locekļiem, kuriem saskaņā ar nolīgumiem starp Kopienu un tās dalībvalstīm, no vienas puses, un attiecīgām trešām valstīm, no otras puses, ir dotas tiesības brīvi pārvietoties, kas ir pielīdzināmas Eiropas Savienības valstspiederīgo un viņu ģimenes locekļu tiesībām.”

10. Vīzu kodeksa 21. pants attiecas uz ieceļošanas nosacījumu pārbaudi un risku izvērtējumu. Tajā ir noteikts:

“1. Izskatot vienotas vīzas pieteikumu, pārliecinās par to, vai pieteikuma iesniedzējs atbilst Šengenas Robežu kodeksa 5. panta 1. punkta a), c), d) un e) apakšpunktā ietvertajiem ieceļošanas nosacījumiem, un īpašu uzmanību pievērš novērtējumam, vai pieteikuma iesniedzējs rada nelikumīgas imigrācijas risku vai apdraud dalībvalstu drošību, un vai pieteikuma iesniedzējs ir plānojis atstāt dalībvalstu teritoriju, pirms būs beidzies pieteiktās vīzas derīguma termiņš.

[..]

3. Pārbaudot, vai pieteikuma iesniedzējs atbilst ieceļošanas noteikumiem, konsulāts pārliecinās:

- a) vai iesniegtais ceļošanas dokuments nav fiktīvs/viltots;
- b) par pieteikuma iesniedzēja plānotās uzturēšanās mērķa un nosacījumu pamatojumu un par to, vai viņam ir pietiekami līdzekļi gan iztikai plānotās uzturēšanās laikā, gan lai atgrieztos izcelsmes vai dzīvesvietas valstī vai tranzītā dotos uz kādu trešo valsti, kurā viņu noteikti uzņems, vai arī ka viņš var likumīgi iegūt šādus līdzekļus;
- c) vai pieteikuma iesniedzējs nav persona, par ko Šengenas Informācijas sistēmā [SIS] ir izdots brīdinājums atteikt ieceļošanu;
- d) vai pieteikuma iesniedzējs nav uzskatāms par apdraudējumu kādas dalībvalsts sabiedriskajai kārtībai, iekšējai drošībai vai sabiedrības veselībai, kā definēts Šengenas Robežu kodeksa 2. panta 19. punktā, vai kādas dalībvalsts starptautiskajām attiecībām, un jo īpaši par to, vai dalībvalstu datubāzēs par viņu nav izdots brīdinājums, lai minēto iemeslu dēļ atteiktu ieceļošanu;
- e) vai pieteikuma iesniedzējam attiecīgā gadījumā ir atbilstoša un derīga ceļojuma medicīniskā apdrošināšana.

[..]”

11. Vīzu kodeksa 32. pantā ir precizēts, kādos gadījumos vīza tiek atteikta. Tajā ir noteikts:

“1. Neskarot 25. panta 1. punktu, vīzu atsaka:

- a) ja pieteikuma iesniedzējs:
 - i) iesniedz fiktīvu vai viltotu ceļošanas dokumentu;
 - ii) nesniedz plānotās uzturēšanās mērķa un nosacījumu pamatojumu;

- iii) nesniedz pierādījumus tam, ka viņam ir pietiekami līdzekļi gan iztikai plānotās uzturēšanās laikā, gan lai atgrieztos izcelsmes vai dzīvesvietas valstī [..];
- iv) attiecīgajos sešos mēnešos jau ir trīs mēnešus uzturējies dalībvalstu teritorijā [..];
- v) ir persona, par kuru SIS ir izdots paziņojums par ieceļošanas aizliegumu;
- vi) ir uzskatāms par apdraudējumu kādas dalībvalsts sabiedriskajai kārtībai, iekšējai drošībai vai sabiedrības veselībai, kā definēts Šengenas Robežu kodeksa 2. panta 19. punktā, vai kādas dalībvalsts starptautiskajām attiecībām, un jo īpaši ja dalībvalstu datubāzēs par viņu ir izdots brīdinājums, lai minētā iemesla dēļ atteiktu ieceļošanu; vai
- vii) nesniedz pierādījumu, ka viņam ir atbilstoša un derīga ceļojuma medicīniskā apdrošināšana, ja tādi jābūt;

vai

- b) ja ir pamatotas šaubas par pieteikuma iesniedzēja iesniegto apliecinājošu dokumentu autentiskumu vai to satura ticamību, pieteikuma iesniedzēja izteikto apgalvojumu ticamību vai viņa nodomu atstāt dalībvalstu teritoriju pirms pieteiktās vīzas beigu termiņa.

2. Lēmumu par atteikumu un par iemesliem, kas ir tā pamatā, paziņo pieteikuma iesniedzējam, izmantojot VI pielikumā doto standartveidlapu.

3. Pieteikuma iesniedzējiem, kam vīzas ir atteiktas, ir tiesības iesniegt pārsūdzību. Pārsūdzības ceļ pret to dalībvalsti, kas ir pieņēmusi galīgo lēmumu par pieteikumu, un saskaņā ar attiecīgās dalībvalsts tiesību aktiem. Dalībvalstis pieteikuma iesniedzējiem sniedz informāciju par procedūrām, kas jāievēro pārsūdzības gadījumā, kā norādīts VI pielikumā.

[..]”

B – Vācijas tiesības

12. Likuma par ārvalstnieku uzturēšanos, nodarbinātību un integrāciju Vācijas Federatīvās Republikas teritorijā (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)*)⁶ 6. pantā ir noteikts:

“(1) Ārvalstniekam, ņemot vērā [Vīzu kodeksu], var tikt izsniegtas šādas vīzas:

- 1) vīza Šengenas dalībvalstu teritorijas šķērsošanai tranzītā vai arī atļauja plānoti uzturēties šajā teritorijā uz laiku, kas nepārsniedz trīs mēnešus sešu mēnešu laikposmā, skaitot no pirmās ieceļošanas dienas (Šengenas vīza);

[..]

(2) saskaņā ar [Vīzu kodeksu] vīzu var pagarināt uz laiku, kas nav ilgāks par trijiem mēnešiem sešu mēnešu laikposmā, skaitot no pirmās ieceļošanas. Uz turpmākiem trijiem mēnešiem attiecīgajā sešu mēnešu laikposmā Šengenas vīzu var pagarināt kā valsts vīzu [Vīzu kodeksa] 33. pantā minēto iemeslu dēļ, lai nodrošinātu Vācijas Federatīvās Republikas politiskās intereses vai starptautisku apsvērumu dēļ.

[..]”

6 — BGBl. I, 2008. gada 25. februāris, 162. lpp.

II – Pamatlieta un prejudiciālie jautājumi

13. *R. Koushkaki*, prasītājs pamatlietā, ir Irānas valstspiederīgais. 2010. gada 7. novembrī Vācijas vēstniecībā Teherānā (Irāna) viņš iesniedza Šengenas vīzas pieteikumu. Šajā sakarā viņš deklarēja, ka ir precējies, kā profesionālo darbību viņš norādīja “free job”, uzturēšanās ilgumu viņš novērtēja kā 62 dienas un norādīja personu, pie kuras viņš uzturēsies un kura bija uzrakstījusi garantijas vēstuli. Pieteikuma iesniegšanas brīdī *R. Koushkaki* bija derīgs ceļošanas dokuments un apdrošināšanas polise uzturēšanās laikam.

14. Vācijas iestādes noraidīja minēto pieteikumu ar pamatojumu, ka prasītājs pamatlietā neesot sniedzis pierādījumus, ka viņam ir pietiekami līdzekļi gan iztikai uzturēšanās laikā, gan lai atgrieztos Irānā.

15. Atsaucoties it īpaši uz nodomu apmeklēt savu brāli, kuram ir tiesības uz patvērumu Vācijā un kurš tādējādi nevar pārvietoties Irānā, prasītājs pamatlietā apstrīdēja pirmo lēmumu, kas tika aizstāts ar 2011. gada 5. janvārī pieņemtu noraidošu lēmumu, šoreiz par pamatojumu minot pamatotas šaubas par pieteikuma iesniedzēja nolūku atgriezties. Neraugoties uz pieteikuma iesniedzēja apgalvojumiem un apliecināšiem dokumentiem, minētās vēstniecības pārbaudē neesot pierādīta pietiekama ekonomiska saikne, kas apliecinātu viņa nodomu atgriezties Irānā.

16. *R. Koushkaki*, apstrīdot Vācijas vēstniecības Teherānā otrā noraidošā lēmuma tiesiskumu, 2011. gada 8. februārī cēla prasību iesniedzējtiesā, lai viņam tiktu piešķirta lūgtā vīza.

17. Iesniedzējtiesa apgalvo, ka, pēc tās domām, prasītājs pamatlietā atbilst visiem ieceļošanas nosacījumiem, kas ir noteikti Vīzu kodeksa 21. panta 1. punktā, kurā ir norāde uz Šengenas Robežu kodeksa 5. panta 1. punkta a), c), d) un e) apakšpunktu, proti, viņam ir derīgs ceļošanas dokuments, viņš ir pamatojis uzturēšanās mērķi un nosacījumus Vācijā un viņš nav persona, par ko *SIS* ir izdots brīdinājums. Saskaņā ar iesniedzējtiesas apgalvojumu, šķiet, ka līdzekļi, kas nepieciešami, lai atgrieztos, viņam ir un pieteikuma iesniedzējs nerada apdraudējumu kādas dalībvalsts iekšējai drošībai, sabiedrības veselībai un dalībvalsts starptautiskajām attiecībām.

18. Iesniedzējtiesa arī uzskata, ka, ņemot vērā spēcīgo migrācijas spiedienu Irānā, kuru Vācijas Federatīvā Republika minējusi savai aizstāvībai, un nelegālās imigrācijas risku, ko radītu minētais prasītājs, ir tikai šaubas par to, vai prasītājs šajā pamatlietā neradīs apdraudējumu sabiedriskajai kārtībai. Šī iemesla dēļ iesniedzējtiesa, kas uzskata sevi par kompetentu lemt par prasītāja pamatlietā vīzas pieteikumu, ja Vācijas vēstniecības Teherānā noraidošais lēmums būtu jāatceļ, vēlas noskaidrot, cik lielai jābūt tiesas pārlicībai, lai izlemtu jautājumu, vai vīzu pieteikuma iesniedzējs tiešām atstās Vācijas teritoriju pirms vīzas termiņa beigām.

19. Turklāt iesniedzējtiesa uzdod jautājumu par tiesiskajām sekām, kādas prasītājam izrietot no tā, ka viņš atbilst visiem Vīzu kodeksa 21. pantā noteiktajiem ieceļošanas nosacījumiem un ka uz viņu nevar tikt attiecināts neviens no minētā kodeksa 32. panta 1. punktā ietvertajiem vīzas atteikuma pamatojumiem. Iesniedzējtiesa jautā, vai tādā gadījumā ir jāatzīst prasītāja pamatlietā tiesības saņemt Šengenas vīzu.

20. Tādējādi, saskaroties ar grūtībām Savienības tiesību interpretēšanā, *Verwaltungsgericht Berlin* [Berlīnes Administratīvā tiesa] (Vācija) nolēma apturēt tiesvedību lietā un ar lēmumu, kas Tiesas kancelejā reģistrēts 2012. gada 17. februārī, pamatojoties uz LESD 267. pantu, uzdot pēdējai minētajai šādus trīs prejudiciālus jautājumus:

“1) Vai tiesas noteiktais pienākums atbildētājai izsniegt prasītājam Šengenas vīzu paredz, ka tiesai, lai iegūtu pārlicību saskaņā ar Vīzu kodeksa 21. panta 1. punktu, ir jākonstatē, ka prasītājs ir plānojis izceļot no dalībvalstu teritorijas pirms pieteiktās vīzas derīguma termiņa beigām, vai arī pietiek ar to, ka tiesa pēc Vīzu kodeksa 32. panta 1. punkta b) apakšpunktā paredzēto

nosacījumu izpildes pārbaudes secina, ka nav ar īpašiem apstākļiem pamatotu šaubu par to, ka prasītājs ir izrādījis nodomu atstāt dalībvalstu teritoriju pirms pieteiktās vīzas derīguma termiņa beigām?

- 2) Vai Vīzu kodeksā ir paredzēts pamatojums nediskrecionārām tiesībām attiecībā uz Šengenas vīzas izsniegšanu, ja ir izpildīti ieceļošanas nosacījumi, it īpaši Vīzu kodeksa 21. panta 1. punktā paredzētie nosacījumi, un nav pamata vīzas atteikšanai saskaņā ar Vīzu kodeksa 32. panta 1. punktu?
- 3) Vai Vīzu kodeksam pretrunā ir valsts tiesību norma, saskaņā ar kuru ārvalstniekam, ievērojot Regulu [..] Nr. 810/2009, var tikt izsniegta vīza, lai tranzītā šķērsotu Šengenas dalībvalstu teritoriju vai plānoti uzturētos šajā teritorijā uz laiku, kas nepārsniedz trīs mēnešus sešu mēnešu laikposmā, skaitot no pirmās ieceļošanas dienas (Šengenas vīza)?”

III – Tiesvedība Tiesā

21. Vācijas, Beļģijas, Čehijas, Dānijas, Igaunijas un Grieķijas valdības, Šveices Konfederācija⁷, kā arī Eiropas Komisija ir iesniegušas rakstveida apsvērumus Tiesā.

22. Tiesas sēdē, kas notika 2013. gada 29. janvārī, savus apsvērumus mutvārdos pauda *R. Koushkaki*, Vācijas, Beļģijas, Čehijas, Dānijas, Igaunijas un Polijas valdības, kā arī Komisija.

IV – Juridiskais vērtējums

A – Ievada piezīmes

23. Vispirms ir jāformulē divas piezīmju grupas, no kurām pirmā attiecas uz iesniedzējtiesas pamatā esošās domas labojumu, bet otrā – uz nepieciešamību pārformulēt un pārkārtot Tiesai uzdotos jautājumus.

24. Iesniedzējtiesa, pirmkārt, uzskata, ka ir tikai viens strīdīgs jautājums par to, vai prasītājs pamatlietā rada nelegālās imigrācijas risku, kas var apdraudēt sabiedrisko kārtību Vīzu kodeksa 21. panta 3. punkta d) apakšpunkta un 32. panta 1. punkta a) apakšpunkta vi) punkta izpratnē. Citiem vārdiem sakot, saskaņā ar minētās iesniedzējtiesas apgalvojumu vīzu izsniegšanas procedūrā, kas noteikta Vīzu kodeksā, esot jāņem vērā tikai nelegālās imigrācijas risks, kas ir sabiedriskās kārtības apdraudējums.

25. Tomēr no Vīzu kodeksa 21. panta 1. punkta teksta skaidri izriet, ka konsulārās iestādes, veicot pārbaudi⁸, principā pārliecinās, pirmkārt, par to, vai pieteikuma iesniedzējs atbilst ieceļošanas nosacījumiem, tostarp vai viņš nerada sabiedriskās kārtības apdraudējumu, un, otrkārt, vai viņš nerada nelikumīgas imigrācijas risku, neapdraud dalībvalstu drošību un ir plānojis atstāt dalībvalstu teritoriju pirms pieteiktās vīzas derīguma termiņa beigām. Kā norādīja daži šajā prejudiciālā nolēmuma tiesvedībā iestājušies lietas dalībnieki, nelegālās imigrācijas risks un šaubas par nodomu atstāt teritoriju ir divi neatkarīgi kritēriji attiecībā uz sabiedriskās kārtības apdraudējumu un tie ir jāpārbauda konsulārajām iestādēm.

7 — Saskaņā ar Nolīguma starp Eiropas Savienību, Eiropas Kopienu un Šveices Konfederāciju par Šveices Konfederācijas asociēšanu Šengenas *acquis* īstenošanā, piemērošanā un pilnveidošanā 8. panta 2. punktu (OV 2008, L 53, 52. lpp.).

8 — Ērtuma dēļ un lai nodrošinātu atbilstību Vīzu kodeksam, šajos secinājumos atsauksies uz konsulārajām iestādēm, ar kurām vienlaikus tiks apzīmētas gan dalībvalstu diplomātiskās pārstāvniecības, gan konsulārie dienesti.

26. Tā kā tas ir precizēts, otrkārt, ir jānorāda, ka pirmais prejudiciālais jautājums ir skaidri formulēts tādējādi, ka iesniedzējtiesai esot ar likumu atļauts Vācijas vēstniecības Teherānā vērtējumu aizstāt ar savu vērtējumu attiecībā uz prasītāja pamatlietā konkrēto gadījumu. Vācijas valdība savos apsvērumos norāda, ka valsti ir domstarpības, īpaši jautājumā par to, vai Vācijas tiesas var izmantot neierobežotu kompetenci saistībā ar tādu prasību kā pamatlietā un likt konsulārajām iestādēm izsniegt vīzu.

27. Tiesai nav jāiesaistās tādās diskusijās, jo nosacījumi prasības celšanai tiesā saistībā ar atteikumu izsniegt Šengenas vīzu ir izstrādāti, ņemot vērā dalībvalstu procesuālo autonomiju. Šādos apstākļos ir jāpārformulē pirmais jautājums un jāņem vērā, ka tā mērķis ir noskaidrot, vai, vērtējot nodomu atstāt teritoriju, par šo novērtējumu atbildīgajām iestādēm tiešām ir jākonstatē pieteikuma iesniedzēja nodoms atgriezties un vai pamatotu šaubu neesamība par šādu nodomu var būt pietiekams iemesls, lai tiktu uzskatīts, ka iecelšanas nosacījums saistībā ar nodomu atstāt attiecīgās dalībvalsts teritoriju pirms pieteiktās vīzas derīguma termiņa beigām ir izpildīts. Tātad pirmais prejudiciālais jautājums ir uzdots ar mērķi, lai Tiesa precizē nosacījumus minēto kritēriju attiecībā uz pieteikuma iesniedzēja nodomu atgriezties savā izcelsmes valstī īstenošanai.

28. Otrais un trešais jautājums attiecas uz to, vai plašākā nozīmē, gadījumā, ja pieteikuma iesniedzējs atbilst visiem Vīzu kodeksa 21. pantā noteiktajiem iecelšanas nosacījumiem un ja uz viņu nevar tikt attiecināts neviens no minētā kodeksa 32. panta 1. punktā uzskaitītajiem atteikuma pamatojumiem, par pieteikuma izskatīšanu atbildīgajām iestādēm ir pienākums izsniegt vīzu – tām ir jāizsniedz vīza –, kaut arī pašreiz valsts tiesību aktos ir noteikts, ka minētās iestādes “var” to izsniegt. Šie divi jautājumi tiks izskatīti kopā.

B – Par pirmo pārformulēto jautājumu

29. Vīzu kodeksā ir skaidri noteikts tā mērķis – izstrādāt procedūras un noteikumus vīzu izsniegšanai uz laiku līdz trim mēnešiem⁹. Turklāt minētā kodeksa 14. pantā skaidri ir noteikts pienākums pierādīt, ka nosacījumi iecelšanai dalībvalsts teritorijā attiecībā uz pieteikuma iesniedzēju ir izpildīti, norādot dokumentus, kas viņam ir jāiesniedz, iesniedzot vīzas pieteikumu. Tātad viņam ir jāsniedz “informācija, kas ļauj izvērtēt pieteikuma iesniedzēja nodomu atstāt dalībvalstu teritoriju, pirms beidzas tās vīzas termiņš, kuras pieteikumu viņš iesniedz”¹⁰.

30. Tiklīdz vīzas pieteikums ir iesniegts, par pārbaudes veikšanu atbildīgajām iestādēm atbilstoši Vīzu kodeksa 21. panta 1. punkta prasībām jāpārbauda ne tikai tas, ka Šengenas Robežu kodeksa 5. panta 1. punkta a), c), d) un e) apakšpunktā noteiktie iecelšanas nosacījumi ir izpildīti, bet arī pieteikuma iesniedzēja nodoms atstāt dalībvalstu teritoriju pirms pieteiktās vīzas derīguma termiņa beigām. Minētajā 21. pantā nav sniegtas papildu vadlīnijas, kas jāievēro iestādēm, izvērtējot nodoma atgriezties izcelsmes valstī esamību. Tikai Vīzu kodeksa II pielikumā ir iekļauts nepilnīgs to apliecinājošo dokumentu saraksts, kurus pieteikuma iesniedzējs var lietderīgi iesniegt un kuri ļauj izvērtēt viņa nodomu atstāt dalībvalstu teritoriju¹¹.

31. Vīzu kodeksa 21. panta 1. punkts par iecelšanas nosacījumu pārbaudi un risku izvērtējumu obligāti ir jālasa kopā ar minētā kodeksa 32. pantu par pamatojumiem vīzas atteikumam. Tādējādi saskaņā ar minētā kodeksa 32. panta 1. punkta b) apakšpunktu vīza tiek atteikta, “ja ir *pamatotas šaubas* par [...] nodomu atstāt dalībvalstu teritoriju pirms pieteiktās vīzas beigu termiņa”¹².

9 — Skat. Vīzu kodeksa 28. apsvērumu un 1. panta 1. punktu.

10 — Vīzu kodeksa 14. panta 1. punkta d) apakšpunkts.

11 — Vīzu kodeksa II pielikums, B. punkts. Piemēram, viņš var iesniegt lidmašīnas atpakaļceļa biļeti, pierādījumus par pieteikuma iesniedzēja īpašumiem vai integrāciju izcelsmes valstī.

12 — Slipinājums mans.

32. Tādējādi no Vīzu kodeksa 32. panta 1. punkta b) apakšpunkta izriet, ka, lai atteiktu vīzu, pamatojoties uz nodoma atstāt dalībvalstu teritoriju neesamību, par minētā pieteikuma izskatīšanu atbildīgajām iestādēm jābūt pamatotām šaubām par pieteikuma iesniedzēja reālo nodomu atgriezties. Pamatotas šaubas nav par labu prasītājam. Savukārt tikai ar parastām šaubām vien nepietiek¹³, tām ir jābūt saprātīgām.

33. Pamatotas šaubas noteikti ir jēdziens, kuru ir īpaši grūti definēt. Tomēr jau tagad var sacīt, ka pamatotas šaubas ir kaut kas pa vidu starp pārliecību un ticamību, no vienas puses, un nelielām vai hipotētiskām šaubām, no otras puses.

34. Jānorāda, ka attiecībā uz vīzām netiešo pierādījumu skaits nav ļāvis likumdevējam vairāk kodificēt to kritēriju būtību, kas ļauj pamatot atteikumu, un tādējādi sīkāk paredzēt pierādījumus, kuri var tikt izmantoti, lai noteiktu nodomu atstāt teritoriju. Tādējādi, iepazīstīnot ar priekšlikumu regulai, ar kuru izveido Kopienas Vīzu kodeksu, Komisija norādīja, ka, “atzīstot, ka pamata tiesību akti ir tieši piemērojami dalībvalstīs, Komisija arī apzinās, ka atsevišķo gadījumu un vietējo apstākļu dažādības dēļ ir ļoti grūti izstrādāt detalizētus noteikumus, kas derētu visos apstākļos un aptvertu visas situācijas”¹⁴. Tomēr var būt lietderīgi norādīt iesniedzējtiesai, ciktāl tas iespējams, kad par vīzas pieteikumu izskatīšanu atbildīgās iestādes var uzskatīt, ka tām ir pamatotas šaubas par nodomu atstāt dalībvalstu teritoriju.

35. Lai to izdarītu, ir jāatsaucas uz Komisijas izstrādāto Rokasgrāmatu par vīzu pieteikumu apstrādi un grozījumiem izsniegtajās vīzās¹⁵, kas ietver norādījumus par Vīzu kodeksa noteikumu praktisko īstenošanu¹⁶ un kurā, lai gan tā nav saistoša, tomēr ir sniegti paskaidrojumi. Par vīzas pieteikuma izskatīšanu atbildīgajām iestādēm minētās Rokasgrāmatas 7.12. punktā ir norādīts, ka, lai novērtētu pieteikuma iesniedzēja nodomu atstāt teritoriju, var tikt ņemts vērā konkrēts pierādījumu skaits. No tā izriet, ka ir jāizvērtē divi kritēriju veidi, proti, kritēriji par “objektīvu” situāciju pieteikuma iesniedzēja izcelsmes valstī un kritēriji, kuri raksturojami kā “subjektīvāki”, par pieteikuma iesniedzēja konkrētajiem apstākļiem. Ir skaidri atzīts, ka šie kritēriji var “atšķirties atkarībā no valsts, kurā dzīvo pieteikuma iesniedzējs”¹⁷, un tas atstāj plašu rīcības brīvību lēmējietādēm. Tomēr katrā ziņā pamatotas šaubas var rasties tikai pēc tam, kad “visi pierādījumi [tikuši] ņemti vērā, lai nodrošinātu vērtējuma objektivitāti”¹⁸, un “katrs pieteikums ir jāizvērtē atsevišķi”¹⁹. Tādējādi pamatotas šaubas nevar balstīties tikai uz parastām aizdomām vai tikai “objektīvu” kritēriju par situāciju valstī novērtējumu.

36. Visu šo iemeslu dēļ ierosinu Tiesai uz pirmo prejudiciālo jautājumu, kā to esmu pārfrāzējis, atbildēt šādi: saskaņā ar Vīzu kodeksa 21. panta 1. punktu, lasot to kopā ar minētā kodeksa 32. panta 1. punkta b) apakšpunktu, par pieteikuma izskatīšanu atbildīgajām iestādēm, lai varētu noraidīt vīzas pieteikumu tāpēc, ka pieteikuma iesniedzējam nav nodoma atgriezties, jārodas pamatotām šaubām par pieteikuma iesniedzēja patieso nodomu atgriezties pēc tam, kad tās ir ņēmušas vērā visus nepieciešamos pierādījumus, lai nodrošinātu objektīvu vērtējumu, kas ietver gan pierādījumus, kas saistīti ar konkrēto situāciju izcelsmes valstī, gan pierādījumus, kas saistīti ar pieteikuma iesniedzēja konkrētajiem apstākļiem, gan viņa iesniegtos apliecinājošos dokumentus.

13 — Ja Komisijas priekšlikuma regulai projektā bija tikai atsauce uz “šaubām” (skat. Eiropas Parlamenta un Padomes Priekšlikuma regulai, ar ko izveido Kopienas Vīzu kodeksu, projekta [COM(2006) 403, galīgā redakcija] 18. panta 7. punktu), galīgajā redakcijā tikusi dota priekšroka pamatotām šaubām, t.i., saprātīgām šaubām.

14 — Minētais priekšlikums regulai (3.3. punkts).

15 — Komisijas 2010. gada 19. marta Lēmums, ar ko izstrādā rokasgrāmatu par vīzu pieteikumu apstrādi un grozījumiem izsniegtajās vīzās [C(2010) 1620, galīgā redakcija], kas grozīts ar Komisijas 2011. gada 4. augusta Lēmumu [C(2011) 5501, galīgā redakcija].

16 — Skat. Vīzu kodeksa 51. pantu.

17 — Iepriekš minētā Rokasgrāmatā par vīzu pieteikumu apstrādi un grozījumiem izsniegtajās vīzās (7.12. punkts).

18 — Turpat.

19 — Turpat.

C – Par otro un trešo jautājumu

37. Uzdotot otro un trešo jautājumu, iesniedzējtiesa būtībā vēlas noskaidrot, vai ar Vīzu kodeksu, uzliekot pienākumu par pieteikuma izskatīšanu atbildīgajām iestādēm izsniegt pieteikuma iesniedzējam īstermiņa vīzu, ja tas atbilst Vīzu kodeksa 21. pantā noteiktajiem iecelšanas nosacījumiem un ja uz viņu nevar tikt attiecināts neviens no minētā kodeksa 32. panta 1. punktā ietvertajiem atteikuma pamatojumiem, ir ieviestas sava veida subjektīvas tiesības trešo valstu valstspiederīgajiem. Tādējādi iesniedzējtiesa arī jautā, vai Vīzu kodeksam atbilst valsts tiesību akti, kas tiek aplūkoti pamatlietā un kuros paredzēta iespēja izsniegt vīzu, tikai ja nosacījumi, kurus tikko minēju, ir izpildīti.

38. Vācijas valdība tiesas sēdē Tiesā norādīja, ka *R. Koushkaki* vīza tika atteikta, tikai pamatojoties uz Vīzu kodeksa 32. panta 1. punktā noteiktajiem pamatojumiem, un apgalvoja, ka šaubas par pieteikuma iesniedzēja nodomu atstāt Vāciju pirms vīzas termiņa beigām lika Vācijas konsulārajām iestādēm pieņemt noraidošu lēmumu. Savukārt iesniedzējtiesa uzskata, ka *R. Koushkaki* atbilst Vīzu kodeksa 21. pantā noteiktajiem iecelšanas nosacījumiem un nav iespējams uz viņu attiecināt nevienu no minētā kodeksa 32. panta 1. punktā minētajiem atteikuma pamatojumiem. Tomēr iepriekš jau esmu norādījis²⁰, ka iesniedzējtiesas vērtējums nav bez kļūdām. Tātad ir iespējams, ka, izlabojot interpretācijas kļūdu, iesniedzējtiesa var secināt, ka Vācijas konsulārās iestādes pilnīgi pamatoti varēja pieņemt noraidošu lēmumu tāpēc, ka pieteikuma iesniedzējam neesot bijis nodoma atstāt teritoriju. Tātad ir jāprecizē, ka atbilde uz otro un trešo jautājumu joprojām būs noderīga tikai tad, ja iesniedzējtiesa vispirms oficiāli konstatēs, ka pieteikuma iesniedzēja nodoma atstāt teritoriju neesamība Vīzu kodeksa izpratnē ir atteikuma pamatojums, kas ir neatkarīgs no sabiedriskās kārtības apdraudējuma, un tad atzīs, ka minētā pieteikuma iesniedzējs atbilst šā kodeksa 21. pantā minētajiem iecelšanas nosacījumiem un uz viņu nevar tikt attiecināts neviens no Vīzu kodeksa 32. panta 1. punktā ietvertajiem atteikuma pamatojumiem.

39. Šie jautājumi netieši skar jautājumu par to, vai ar Vīzu kodeksu ir veikta pilnīga saskaņošana attiecībā uz īstermiņa vīzas izsniegšanu trešo valstu valstspiederīgajiem, tā ka, pirmkārt, dalībvalsts nevar vienpusēji pievienot atteikuma pamatojumu tiem, kas jau ir noteikti Vīzu kodeksa 32. panta 1. punktā, un, otrkārt, ja minētā kodeksa 21. panta un 32. panta 1. punkta nosacījumi ir izpildīti, dalībvalstīm ir pienākums izsniegt pieteikuma iesniedzējam īstermiņa vīzu, uz kuru pieteikuma iesniedzējam ir tiesības – tiesības, uz kurām viņš varētu atsaukties tieši, ceļot prasību pret dalībvalsti, kurā viņš bija iesniedzis pieteikumu.

40. Lai atbildētu uz šiem jautājumiem, vispirms analizēšu Vīzu kodeksa tekstu, attiecībā uz kuru vēlos norādīt, ka tajā ir aplūkots tikai tas, kādai attieksmei attiecībā pret pieteikuma iesniedzēju jābūt katrai dalībvalstij. Sākumā iztirzāšu, kāda sistēma ar to šajā ziņā ir izveidota. Tad papildināšu savu vērtējumu, pārbaudot, vai iepriekš minētajā analizē gūtie rezultāti atbilst ar minēto kodeksu izvirzītajiem mērķiem. Visbeidzot, minēšu dažas noslēguma piezīmes par tā pievienoto vērtību.

1) Teksta analīze

41. Pirmkārt, šķiet, ka Vīzu kodeksā nav neviena noteikuma par dalībvalstu pienākumu izsniegt īstermiņa vīzu trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri to pieprasa un kuri atbilst minētā kodeksa 21. pantā un 32. panta 1. punktā paredzētajiem nosacījumiem. Tātad, lai gan Vīzu kodeksa IV nodaļas nosaukums ir “Vīzas izsniegšana”, tajā ietvertie noteikumi nemaz neskar jautājumu par tiesībām uz [vīzas] izsniegšanu; tajā drīzāk ir paredzēti nosacījumi par vīzas derīguma termiņu vai atļautās uzturēšanās ilgumu²¹, nosacījumi, ar kādiem dalībvalstis var piešķirt vīzu ar ierobežotu teritoriālo

20 — Skat. šo secinājumu 24. un nākamos punktus.

21 — Skat. Vīzu kodeksa 24. pantu. It īpaši jānorāda, ka šis noteikums ir formulēts tādējādi, ka “vīza var tikt izsniegta vienai, divām vai vairākām iecelšanas reizēm” (slipinājums mans).

derīgumu²², nosacījumi par lidostas tranzītvīzas derīguma termiņu²³ un sniegta detalizēta informācija par vīzas uzlīmēm²⁴. Turklāt minētajā IV nodaļā ir iekļauts 30. pants par tiesībām, ko dod izsniegtā vīza, bet ne subjektīvajām tiesībām, un tajā ir precizēts, ka “vienotas vīzas vai vīzas ar ierobežotu teritoriālo derīgumu esamība pati par sevi nedod automātiskas tiesības ieceļot”.

42. Otrkārt, ir jānorāda, ka Vīzu kodeksā nav minēts mērķis veikt pilnīgu saskaņošanu. Tādējādi 3. apsvērumā ir noteikts, ka “kopīga tiesību aktu kopuma izveide, jo īpaši konsolidējot un attīstot *acquis* [Konvencijas, ar ko īsteno 1985. gada 14. jūnija Šengenas nolīgumu [OV 2000, L 239, 19. lpp.] un Kopīgās konsulārās instrukcijas] [...], ir viena no pamata sastāvdaļām, “turpmāk attīstot kopēju vīzu politiku kā daudzslāņu sistēmas daļu, kuras mērķis ir atvieglot likumīgu ceļošanu un novērst nelikumīgu imigrāciju, turpmāk saskaņojot valstu tiesību aktus un vietējo konsulāro pārstāvniecību praksi”, kā noteikts Hāgas programmā brīvības, drošības un tiesiskuma stiprināšanai Eiropas Savienībā”²⁵. Turklāt ir norādīts, ka Vīzu kodeksa saskaņota piemērošana ir sasniedzamais mērķis²⁶, nevis realitāte, kas izriet tikai no sistēmas, kura ir izveidota ar minēto kodeksu.

43. Visbeidzot, treškārt, ir jāatgādina, ka Vīzu kodeksa 32. panta 1. punktā minētie atteikuma pamatojumi ir formulēti īpaši plaši, lai tiktu ņemtas vērā “vietējo apstākļu atšķirības”²⁷; tādējādi Savienības likumdevējs, apzinoties lietas apstākļus, konkrētu tiesību normu funkcionālo pielietojumu ir atstājis dalībvalstu konsulāro iestāžu vērtējumam konkrētā teritorijā, “lai nodrošinātu tiesību normu saskaņotu piemērošanu, lai novērstu “vīzu sistēmas ļaunprātīgu izmantošanu” un dažādu attieksmi pret vīzu pieteikumu iesniedzējiem”²⁸. Šeit es nevaru nekonstatēt dīvainu pretrunu starp ļoti dažādu vietējo apstākļu atzišanu un iecerētajiem vērienīgajiem mērķiem nodrošināt saskaņotu piemērošanu, kas beigu beigās ir atstāta konsulāro iestāžu vērtējumam.

44. Līdz ar to pašā Vīzu kodeksa tekstā nav nevienas norādes, kas ļautu secināt, ka kodeksa izstrādes laikā Savienības likumdevējam bija nodoms nepārprotami piešķirt subjektīvas tiesības uz īstermiņa vīzas izsniegšanu trešo valstu valstspiederīgajiem. Tomēr tik jutīgā jomā kā šī nevar tikt pieņemts apgalvojums, ka likumdevējs esot tās piešķīris netieši.

45. Atliek vēl pārbaudīt, vai šo secinājumu apstiprina Vīzu kodeksa sistēmiskā analīze.

2) Sistēmiskā analīze

46. Vīzu kodekss ir pieņemts, pakāpeniski veidojot Savienības limenī noteiktu vīzu politiku; to veidot sāka dažas dalībvalstis un sadarbībā ar citām dalībvalstīm, īstenojot Šengenas līgumu, Šengenas līguma īstenošanas konvenciju un Kopīgo konsulāro instrukciju. Līgumu attīstības gaitā Kopienai pakāpeniski ir piešķirta kompetence vīzu jomā.

47. Tomēr nedrīkst aizmirst, ka dalībvalstis jautājumā par vīzu izsniegšanu trešo valstu valstspiederīgajiem ir īpaši jutīgas. Ja ir tāds starptautisko tiesību princips, kuram piemīt viena no valsts suverenitātes raksturīgajām izpausmēm, tad tas ir princips, atbilstoši kuram valstīm ir tiesības kontrolēt nepilsoņu ieceļošanu tās teritorijā²⁹. Tomēr, ja dalībvalstis acīmredzami ir piekritušas

22 — Skat. Vīzu kodeksa 25. pantu.

23 — Skat. Vīzu kodeksa 26. pantu.

24 — Skat. Vīzu kodeksa 27.–29. pantu.

25 — Slipinājums mans.

26 — It īpaši skat. Vīzu kodeksa 18. un 22. apsvērumu. Skat. arī 2012. gada 10. aprīļa spriedumu lietā C-83/12 PPU *Vo* (36. punkts).

27 — 18. apsvērums.

28 — Turpat.

29 — Šo principu ir atzinusi arī Eiropas Cilvēktiesību tiesa (it īpaši skat. ECT tiesas 2005. gada 26. jūlija spriedumu lietā *N* pret Somiju, prasības pieteikums Nr. 38885/02, 158. punkts un tajā minētā judikatūra.

atteikties no šī principa piemērošanas attiecībā uz Eiropas pilsoņiem, kuriem brīva pārvietošanās ir garantēta Savienības “konstitucionālajā pamathartā”³⁰, situācija ir daudz neskaidrāka attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanu dalībvalstu teritorijā, it īpaši tad, ja netiek minētas ģimenes saites ar Savienības pilsoni³¹.

48. Tādējādi sadarbību, kas uzsākta, īstenojot Šengenas līgumu, un pašreiz ir kodificēta Vīzu kodeksā, nedrīkst aizēnot pašreizējās starptautiskās problēmas. Šajā ziņā šeit nav nevietā piebilst, ka 2010. gadā izveidotās Stokholmas programmas ietvaros³² – vai pēc Vīzu kodeksa pieņemšanas – Eiropadome aicināja Komisiju “stiprināt tās centienus nodrošināt vīzu savstarpējības principa ievērošanu un nepieļaut, ka trešās valstis attiecībā pret jebkuru dalībvalsti (no jauna) ievieš vīzu prasības, kā arī noteikt pasākumus, ko varētu izmantot pirms vīzu savstarpējības mehānisma ieviešanas attiecībā pret šādām trešām valstīm”³³. Eiropadome turpinājumā norādīja, ka, “lai radītu iespēju virzīties uz jaunu pakāpi kopējās vīzu politikas attīstībā, *vienlaikus ņemot vērā dalībvalstu kompetenci šajā jomā*, tā aicina Komisiju nākt klajā ar pētījumu par iespēju ieviest kopēju Eiropas vīzu izdošanas mehānismu īstermiņa vīzām”³⁴.

49. Vīzas izsniegšanas automātisko raksturu, kas varētu rasties no subjektīvu tiesību atzīšanas, būtu grūti saskaņot ar rūpēm par savstarpējību, ja, piemēram, būtiski pasliktinātos trešās valsts, kas minēta Regulas Nr. 539/2001 I pielikumā, politika attiecībā uz vīzu izsniegšanu Eiropas Savienības pilsoņiem.

50. Katrā ziņā no sekundārajiem tiesību aktiem izriet, ka vīza netiek uzskatīta par tiesībām, bet par pienākumu, kas ir jāpilda tam, kurš vēlas īsu laiku uzturēties dalībvalsts teritorijā, proti, tā ir priekšnoteikums ieceļošanai Eiropas Savienības teritorijā. Tādējādi Regulā Nr. 539/2001 vīza ir definēta kā “kādas dalībvalsts izdota atļauja vai kādas dalībvalsts pieņemts lēmums, kas prasīts [...], [lai] ieceļotu minētajā dalībvalstī [...] uz laiku, kas nepārsniedz trīs mēnešus”³⁵. Šengenas Robežu kodeksā vīza nav definēta citādi³⁶. Kā minēju iepriekš, Vīzu kodeksā nav tiešas atsauces uz tiesībām saņemt vīzu, taču tajā ir vairākkārt atgādināts, ka tas ir pienākums, kas jāpilda trešo valstu valstspiederīgajiem,³⁷ un vīza ir arī definēta kā “kādas dalībvalsts izdota atļauja”³⁸.

51. Vīzas funkciju it īpaši izskaidro tas, ka vīza tiek uzskatīta par pienākumu, kas jāpilda attiecīgajiem trešo valstu valstspiederīgajiem, nevis par tiesībām. Vīza, ar ko tiek saprasta iepriekš saņemta atļauja ieceļot kādā teritorijā, ir instruments ieceļošanas un tālād migrācijas plūsmas kontrolei, tāpat kā tā var kļūt arī par ārpolitikas un drošības politikas instrumentu. Tomēr, īstenojot pasākumus ES līmenī, ar vīzas palīdzību nepārprotami drīzāk ir iecerēts sasniegt aizstāvības mērķi, proti, cīnīties pret nelegālo imigrāciju³⁹ un novērst “vīzu izdevīgākas iegādes iespējas”⁴⁰, t.i., novērst, ka dalībvalsts pieņem pieteikuma iesniedzējiem labvēlīgāku vīzu politiku, kas tādējādi, iespējams, radītu destabilizācijas risku Šengenas zonā, kurā nav iekšējo robežu kontroles.

30 — 1986. gada 23. aprīļa spriedums lietā C-294/83 *Les Verts*/Parlaments (*Recueil*, 1339. lpp., 23. punkts).

31 — Šādā gadījumā skat. Vīzu kodeksa 1. panta 2. punkta a) apakšpunktu.

32 — Stokholmas programma – atvērtu un drošu Eiropa tās pilsoņu un viņu aizsardzības labā (OV 2010, C 115, 1. lpp.).

33 — Skat. minētās programmas 5.2. punktu.

34 — Turpat. Slipinājums mans.

35 — Regulas Nr. 539/2001 2. pants.

36 — It īpaši skat. Šengenas Robežu kodeksa 5. panta 1. punkta b) apakšpunktu un 7. panta 3. punkta a) un i) apakšpunktu.

37 — Skat. Vīzu kodeksa 4. un 5. apsvērumu, 1. panta 2. punktu un 3. pantu.

38 — Vīzu kodeksa 2. panta 2. punkts.

39 — Skat. Regulas Nr. 539/2001 5. apsvērumu, kā arī Vīzu kodeksa 3., 5. un 6. apsvērumu. Ja mērķis atvieglot likumīgu ceļošanu ir minēts arī Vīzu kodeksa 3. apsvērumā, ir jākonstatē, ka mērķis cīnīties pret nelegālo imigrāciju, kā tas ir apgalvots minētajā kodeksā, ir daudz svarīgāks Šengenas *acquis* [it īpaši skat. Kopīgo konsulāro instrukciju diplomātiskajām pārstāvniecībām un konsulārajiem dienestiem attiecībā uz vizām, V nodaļa (OV 2005, C 326, 1. lpp.)].

40 — Skat. Vīzu kodeksa 14. un 18. apsvērumu.

52. Tieši šī iemesla dēļ Vīzu kodeksā ir noteikts pienākums atteikt vīzu, ja pieteikuma iesniedzējs neatbilst prasītajiem nosacījumiem. Tiesa arī ir nospriedusi, ka automātisks atteikums, kas jāpiemēro valstīm, kuras parakstījušas Konvenciju, ar ko īsteno Šengenas līgumu, gadījumā, ja pieteikuma iesniedzējs neievēro ieceļošanas nosacījumus, ir “Šengenas *acquis* pamatā esošā principa par sadarbību starp līgumslēdzējām valstīm izpausme, kas nepieciešama, lai integrētas vadības sistēma darbotos un nodrošinātu paaugstinātu un vienādu kontroles un uzraudzības līmeni pie ārējām robežām, un kas ir neizbēgama situācijā ar ārējo robežu brīvu šķērsošanu Šengenas teritorijā”⁴¹.

53. Prasības ārējo robežu kontrolei ir atrodamas Vīzu kodeksa juridiskajā pamatā. Ja Vīzu kodeksa pamatā ir Eiropas Kopienu dibināšanas līguma 62. panta 2. punkta b) apakšpunkta ii) daļa, kurā paredzēts piemērot Savienības noteikumus “par vīzām uz paredzēto uzturēšanās laiku, kas nepārsniedz trīs mēnešus [...], dalībvalstu vīzu izdošanas procedūras un nosacījumus”, tad par attiecīgās regulas juridisko pamatu ir minēts Eiropas Kopienu dibināšanas līguma 62. panta 2. punkta a) apakšpunkts, kura mērķis ir noteikt “pasākumus attiecībā uz dalībvalstu ārējo robežu šķērsošanu, nosakot [...] standartus un procedūras, kas jāievēro dalībvalstīs, lai veiktu personu pārbaudi uz šīm robežām”.

54. Tādējādi es stipri apšaubu, ka, pieņemot Vīzu kodeksu regulas formā, dalībvalstis *de facto* ir vienojušās par tik fundamentālu kvalitatīvu lēcienu, proti, veikt pāreju no dalībvalstu pienākuma atteikt vīzas izsniegšanu atbilstoši Šengenas *acquis* uz tādu subjektīvu tiesību uz vīzu izsniegšanu piešķiršanu, uz kurām trešo valstu valstspiederīgie varētu atsaukties, lai gan nav neviena tekstuāla vai sistēmiska pierādījuma šāda apgalvojuma atbalstam.

55. Visbeidzot, minēšu pēdējo pierādījumu, kas, manuprāt, apliecina, ka Savienības likumdevējs nav paredzējis Vīzu kodeksu kā instrumentu, ar kuru tiek piešķirtas subjektīvas tiesības uz vīzas izsniegšanu. Viens no minētā kodeksa svarīgajiem sasniegumiem – par kuriem runāšu nedaudz vēlāk – ir tiesību iesniegt pārsūdzību par atteikumu izsniegt vīzu ieviešana⁴². Tomēr likumdevējs nav nepārprotami paredzējis tiesības iesniegt pārsūdzību tiesā⁴³, un, atsaucoties uz valstu tiesību aktiem, viņš ir ļāvis dalībvalstīm noteikt kārtību šādu procesuālo darbību veikšanai. Turklāt dalībvalstīm ir piešķirts papildu laiks valstu sistēmu organizēšanai un tiesību celt pārsūdzību piemērošana tikusi pārcelta uz 2011. gada 5. aprīli⁴⁴. No Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūras 2011. gada ziņojuma⁴⁵ izriet, ka atkarībā no valsts lēmumi par atteikumu izsniegt Šengenas vīzu tikuši pārsūdzēti vai nu administratīvā iestādē, vai iestādē, kas pielīdzināma tiesai, vai pat tiesā. Šīs atšķirības, kuru pamatā ir dalībvalstu nevēlēšanās piešķirt lielākas procesuālas garantijas vīzas pieteikuma iesniedzējiem, tāpat kā praktiskās grūtības, kas rodas, ieviešot efektīvu tiesisko aizsardzību personām, kurām nav pieejas valsts teritorijai, ir vēl grūtāk savienojamas ar domu par subjektīvu tiesību piešķiršanu.

3) Iegūto rezultātu atbilstības Vīzu kodeksā izvirzītajiem mērķiem pārbaude

56. Pārbaudot iepriekš veiktās teksta un sistēmiskās analīzes rezultātu atbilstību Vīzu kodeksa mērķiem, ir jāņem vērā, ka [kodeksa] mērķis nav tikai noteikt Šengenas zonas dalībvalstu rīcību attiecībā pret vīzas pieteikuma iesniedzējiem, nodrošinot pieteikuma iesniedzējiem daudz saprotamākas un pārskatāmākas procedūras, kas tiem jāievēro, un nosacījumus, kas tiem jāizpilda, lai tiktu garantēta cieņpilna un viņu cilvēka cieņu respektējoša attieksme.

41 — 2006. gada 31. janvāra spriedums lietā C-503/03 Komisija/Spānija (Krājums, I-1097. lpp., 37. punkts). Par pienākumu atteikt vīzu skat. arī Atjaunināto ieteikumu katalogu pareizai Šengenas *acquis* un paraugprakses piemērošanai: daļa par vīzu izsniegšanu, Izstrādes grupa Šengenas vīzu izsniegšanas kataloga atjaunināšanai (dok. Nr. 12099/09, 2009. gada 10. jūlijs, 10. lpp.).

42 — Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkts.

43 — Šeit ir jāuzsver, ka ne Komisija minētajā regulas priekšlikuma projektā, ne Eiropas Parlaments ziņojumā par minēto priekšlikumu regulai (2008. gada 18. aprīlā *Lax* ziņojums A6-0161/2008) nav uztraukušies, ka nav precizējuma par to, vai pārsūdzība ir vai nav ceļama tiesā.

44 — Vīzu kodeksa 58. panta 5. punkts.

45 — Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūra – 2011. gada ziņojums – Pamattiesības: problēmas un sasniegumi 2011. gadā, 89.–91. lpp.

57. Vīzu kodeksam ir arī cits mērķis – savstarpēja sadarbība starp Šengenas zonas dalībvalstīm, kuras nolēmušas ieviest reālu solidaritāti, nodrošinot, ka vienā dalībvalstī pieņemtais lēmums darbojas ne tikai attiecīgās dalībvalsts teritorijā⁴⁶, bet arī visā [Šengenas] zonā.

58. Tātad ar Vīzu kodeksu ir ne tikai noteikta virkne pienākumu dalībvalstīm pret Šengenas vīzas pieteikuma iesniedzēju, bet arī mērķis noteikt katras dalībvalsts pienākumu pret citām Šengenas dalībvalstīm, ņemot vērā sekas, kuras var rasties visās šajās valstīs, atteikt minēto vīzu arī tad, ja šajā kodeksā tam nav paredzēti nosacījumi. Šajā ziņā var tikt uzskatīts, ka vārda “var” lietojumam Vīzu kodeksa 24. panta 1. punktā ir tālejošāka nozīme, nekā tas izriet no sistēmiskas un tekstuālas minētā kodeksa interpretācijas. Ir pieļaujama doma, ka Eiropas Savienības likumdevējs pat ir piešķīris nozīmi saistībā ar mērķi, uz kuru norādīju iepriekš, proti, iespēju (kas izriet no darbības vārda “varēt”) katrai Šengenas dalībvalstij izsniegt vīzu, kurai *erga omnes* sekas būs tikai tad, ja būs izpildīti minētajā kodeksā paredzētie nosacījumi.

59. Šāda Vīzu kodeksa teleoloģiskā interpretācija patiešām var apstiprināt, ka tajā nav noteiktas subjektīvas tiesības uz Šengenas vīzas izsniegšanu.

4) Vīzu kodeksa pievienotā vērtība

60. Tātad saskaņā ar pašlaik spēkā esošajām Savienības tiesībām un, konkrētāk, Vīzu kodeksu, manuprāt, nevar tikt atzītas pieteikuma iesniedzēja tiesības uz Šengenas vīzas izsniegšanu. Tomēr dalībvalstis nevar brīvi rīkoties, izskatot tām iesniegtos vīzu pieteikumus, un, pat ja Vīzu kodeksā pieteikuma iesniedzējam nav paredzētas subjektīvas tiesības, ar to tomēr ievērojami ir uzlabotas garantijas, kas tiek piedāvātas pieteikuma iesniedzējam.

61. Pirmkārt, ar to ir saskaņota vīzas pieteikuma procedūra, it īpaši nosakot nodokļa summu par vīzu⁴⁷, nodrošinot standartveidlapu Šengenas vīzas pieteikumam⁴⁸, precizējot pieteikuma pieņemamības nosacījumus⁴⁹ un nosakot dalībvalstīm pienākumu lemt par pieteikumu īsā laikā⁵⁰, kā arī pamatot noraidošus lēmumus⁵¹ un paredzēt pārsūdzības iespēju noraidoša lēmuma gadījumā⁵².

62. Turklāt ar Vīzu kodeksu ir ne tikai vienā dokumentā apvienoti obligātie nosacījumi, kas jāievēro vīzu izsniegšanas procedūrā, bet ir arī veicināta politikas izstrāde attiecīgajā jomā, palielinot tās saprotamību, atpazīstamību un konsekvensi⁵³.

63. Saskaņošana pēc būtības, kā mēs konstatējām, ir nepilnīgāka un ar to tiek mēģināts niansēt procesuālās saskaņošanas uzlabojumus, jo ir taisnība, ka, tā kā Savienības limenī nav precīzi definēti Vīzu kodeksa 21. pantā un 32. panta 1. punktā minētie iecelšanas nosacījumi, kā arī riska izvērtējums un atteikuma pamatojumi, ir iespējams saskarties ar patvaļīga lēmuma pieņemšanu vīzas izsniegšanas procedūrā.

46 — Izņemot vīzas, kas ir izsniegtas saskaņā ar Vīzu kodeksa 25. pantu.

47 — Vīzu kodeksa 16. pants.

48 — Vīzu kodeksa I pielikums.

49 — Skat. Vīzu kodeksa 18. un nākamos pantus.

50 — Vīzu kodeksa 23. pants.

51 — Šī kodeksa VI pielikumā ir iekļauta standartveidlapa paziņojumam par vīzas atteikumu, anulēšanu vai atcelšanu un tā pamatojumam. Tomēr minētā kodeksa izpratnē pamatojums ir salīdzinoši īss, jo ir tikai jāatzīmē viens no vienpadsmit atteikuma, anulēšanas vai atcelšanas pamatojumiem.

52 — Vīzu kodeksa 32. panta 3. punkts.

53 — Skat. arī pamatojumu izklāstu iepriekš minētajam regulas priekšlikumam.

64. Tātad, šķiet, ir būtiski uzsvērt, ka Savienības likumdevējs ir mēģinājis novērst šos trūkumus, Vīzu kodeksā nosakot, ka ir jāievēro pamattiesības⁵⁴ un, it īpaši, cilvēka cieņa. Tādējādi saskaņā ar Vīzu kodeksa 6. un 7. apsvērumu un 39. pantu dalībvalstīm pieteikuma iesniedzēji jāpieņem, ievērojot “pieklājības normas”⁵⁵, un konsulārie darbinieki ir aicināti “pilnībā respektēt cilvēka cieņu”, veikt pasākumus, kas “ir samērīgi ar šādu pasākumu mērķiem”⁵⁶, ievērojot nediskriminācijas principu⁵⁷.

65. Tātad, lai cik liela rīcības brīvība būtu atstāta dalībvalstīm, izvērtējot pēc būtības Vīzu kodeksa 21. pantā un 32. panta 1. punktā minētos nosacījumus un pamatojumus, minētais novērtējums noteikti jāveic, ievērojot pieteikuma iesniedzēja pamattiesības, vispirms – viņa cilvēka cieņu, un samērīguma un nediskriminācijas principus.

66. Beigu beigās Vīzu kodeksā nav noteiktas subjektīvas tiesības uz vīzas izsniegšanu, taču tajā ir prasīts, lai dalībvalstis ne tikai respektētu nepieciešamos nosacījumus, lai vīzas radītu sekas visās Šengenas zonas dalībvalstīs, bet arī nodrošinātu, ka procedūrā tiek ievērotas pieteikuma iesniedzēja pamattiesības, kas, kā jau tika norādīts, ietver nepieciešamību katru vīzas pieteikumu izvērtēt, nevis balstoties uz vienkāršiem pieņēmumiem, bet, tieši pretēji, veicot vispārēju situācijas novērtējumu, ņemot vērā personiskos un cilvēciskos apstākļus konkrētā situācijā, kas ir katra pieteikuma pamatā.

67. Visu šo iemeslu dēļ ierosinu Tiesai sniegt vienu atbildi uz otro un trešo prejudiciālo jautājumu, ka Vīzu kodekss nevar tikt interpretēts tādējādi, ka tajā pieteikuma iesniedzējam ir noteiktas subjektīvas tiesības uz Šengenas vīzas izsniegšanu. Tomēr saskaņā ar minēto kodeksu dalībvalstīm par Šengenas vīzas pieteikumiem ir jālemj pēc vispārēja situācijas novērtējuma, ņemot vērā ne tikai nepieciešamos nosacījumus, lai vīza radītu sekas visās Šengenas zonas dalībvalstīs, bet arī personiskos un cilvēciskos apstākļus konkrētā situācijā, kas ir katra pieteikuma pamatā, un saskaņā ar procedūru, kurā pilnībā tiek ievērotas pamattiesības, vispirms – cilvēka cieņa, un proporcionalitātes un nediskriminācijas principi.

V – Secinājumi

68. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, ierosinu Tiesai uz *Verwaltungsgericht Berlin* uzdotajiem jautājumiem atbildēt šādi:

- 1) Saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 13. jūlija Regulas (EK) Nr. 810/2009, ar ko izveido Kopienas Vīzu kodeksu, 21. panta 1. punktu, lasot to kopā ar minētās regulas 32. panta 1. punkta b) apakšpunktu, par pieteikuma izskatīšanu atbildīgajām iestādēm, lai varētu atteikt vīzas izsniegšanu ar pamatojumu, ka pieteikuma iesniedzējam nav nodoma atgriezties, pēc tam, kad tās, lai nodrošinātu objektīvu novērtējumu, ir ņēmušas vērā visus nepieciešamos pierādījumus, kas ietver gan pierādījumus saistībā ar situāciju izcelsmes valstī, gan pierādījumus saistībā ar pieteikuma iesniedzēja konkrētajiem apstākļiem, gan iesniegtos apliecinājošos dokumentus, jārodas pamatotām šaubām par pieteikuma iesniedzēja patiesajiem nodomiem atgriezties;
- 2) Regula Nr. 810/2009 nevar tikt interpretēta tādējādi, ka tajā pieteikuma iesniedzējam ir noteiktas subjektīvas tiesības uz Šengenas vīzas izsniegšanu. Tomēr saskaņā ar minēto regulu dalībvalstīm par Šengenas vīzas pieteikumiem ir jālemj pēc vispārēja situācijas novērtējuma, ņemot vērā ne tikai nepieciešamos nosacījumus, lai vīza radītu sekas visās Šengenas zonas dalībvalstīs, bet arī

54 — Skat. Vīzu kodeksa 29. apsvērumu.

55 — Vīzu kodeksa 39. panta 1. punkts.

56 — Vīzu kodeksa 39. panta 2. punkts.

57 — Vīzu kodeksa 39. panta 3. punkts.

personiskos un cilvēciskos apstākļus konkrētajā situācijā, kas ir katra pieteikuma pamatā, un saskaņā ar procedūru, kurā pilnībā tiek ievērotas pamattiesības, vispirms – cilvēka cieņa, un proporcionalitātes un nediskriminācijas principi.