



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 7. marca 2017^{1*}

[besedilo, popravljeno s sklepom z dne 24. marca 2017]

„Predhodno odločanje — Uredba (ES) št. 810/2009 — Člen 25(1)(a) — Vizum z omejeno ozemeljsko veljavnostjo — Izdaja takega vizuma iz humanitarnih razlogov ali zaradi spoštovanja mednarodnih obveznosti — Pojem ‚mednarodne obveznosti‘ — Listina Evropske unije o temeljnih pravicah — Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin — Ženevska konvencija — Izdaja vizuma v primeru dokazane nevarnosti kršitve členov 4 in/ali 18 Listine o temeljnih pravicah — Neobstoj obveznosti“

V zadevi C-638/16 PPU,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Conseil du Contentieux des Étrangers (upravno sodišče za pravdne zadeve za tujce, Belgija) z odločbo z dne 8. decembra 2016, ki je na Sodišče prispela 12. decembra 2016, v postopku

X in X

proti

État belge,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, L. Bay Larsen, T. von Danwitz in J. L. da Cruz Vilaça, predsedniki senatov, M. Berger (poročevalka), predsednica senata, A. Borg Barthet in A. Arabadjiev, sodnika, C. Toader, sodnica, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin in F. Biltgen, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodna tajnica: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 30. januarja 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za X in X T. Wibault in P. Robert, odvetnika,

— za belgijsko vlado C. Pochet in M. Jacobs, agentki, skupaj s C. L'hoir in M. Van Regemorter in M. F. Van Dijck, strokovnimi izvedenkami, ter E. Derricksom in F. Motulskym, odvetnikoma,

¹ — Jezik postopka: francoščina.

- za češko vlado M. Smolek, agent,
- za dansko vlado N. Lyshøj in C. Thorning, agenta,
- za nemško vlado T. Henze, agent,
- za estonsko vlado N. Grünberg, agentka,
- za francosko vlado E. Armoet, agentka,
- za madžarsko vlado M. Fehér, agent,
- za malteško vlado A. Buhagiar, agentka,
- za nizozemsko vlado M. de Ree, agentka,
- za avstrijsko vlado J. Schmoll, agentka,
- za poljsko vlado M. Kamejsza, M. Pawlicka in B. Majczyna, agenti,
- za slovensko vlado V. Klemenc in T. Mihelič Žitko, agentki,
- [kot je bilo popravljeno s sklepom z dne 24. marca 2017] za slovaško vlado M. Kianička, agent,
- za finsko vlado J. Heliskoski, agent,
- za Evropsko komisijo C. Cattabriga in G. Wils, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 7. februarja 2017

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 25(1)(a) Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) (UL 2009, L 243, str. 1), kot je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 610/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 (UL 2013, L 182, str. 1) (v nadaljevanju: Vizumski zakonik), ter členov 4 in 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med X in X ter État belge glede zavrnitve izdaje vizumov z omejeno ozemeljsko veljavnostjo.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), v členu 1, naslovljenem „Obveznost spoštovanja človekovih pravic“, določa:

„Visoke pogodbene stranke priznavajo vsakomur, ki sodi v njihovo pristojnost, pravice in svoboščine, opredeljene v prvem delu te [k]onvencije.“

- 4 Člen 3 EKČP, naslovljen „Prepoved mučenja“ in umeščen pod naslov I te konvencije, določa:

„Nihče ne sme biti podvržen mučenju ali nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju.“

- 5 Konvencija o statusu beguncev, podpisana 28. julija 1951 v Ženevi [Zbirka pogodb Združenih narodov, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)], kot je bila dopolnjena s Protokolom o statusu beguncev, sklenjenim v New Yorku 31. januarja 1967, ki je začel veljati 4. oktobra 1967 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija), v odstavku 1 člena 33, naslovljenega „Prepoved izгона in zavračanja (refoulement)“, določa:

„Nobena država pogodbenica na nikakršen način begunca ne bo izgnala ali prisilno vrnila na meje ozemlja, kjer bi bila njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti neki določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja.“

Pravo Unije

Listina

- 6 Člen 4 Listine, naslovljen „Prepoved mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja“, določa:

„Nihče ne sme biti podvržen mučenju ali nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju.“

- 7 Člen 18 Listine, naslovljen „Pravica do azila“, določa:

„Ob upoštevanju pravil [Ženevske konvencije] in v skladu s Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju Evropske unije [...] je priznana pravica do azila.“

- 8 Člen 51 Listine, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Določbe te listine se uporabljajo za institucije, organe, urade in agencije Unije ob spoštovanju načela subsidiarnosti, za države članice pa samo, ko izvajajo pravo Unije. [...]“

Vizumski zakonik

- 9 V uvodni izjavi 29 Vizumskega zakonika je navedeno:

„Ta uredba spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava zlasti [EKČP] ter [Listina].“

10 Člen 1 tega zakonika, naslovljen „Cilj in področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

Ta uredba določa postopke in pogoje za izdajo vizumov za tranzit čez ozemlje držav članic ali za načrtovano bivanje na ozemlju držav članic, ki ne presega 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju.“

11 Člen 2 navedenega zakonika določa:

„Za namene te uredbe se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

2. ‚vizum‘ pomeni dovoljenje, ki ga izda država članica z namenom:

- (a) tranzita čez ozemlje ali načrtovanega bivanja na ozemlju držav članic, ki ne presega 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju;
- (b) tranzita skozi mednarodna tranzitna območja letališč držav članic;

[...]“

12 Člen 25 Vizumskega zakonika, naslovljen „Izdaja vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo“, določa:

„1. Vizum z omejeno ozemeljsko veljavnostjo se izda izjemoma v naslednjih primerih:

- (a) ko država članica meni, da je zaradi humanitarnih razlogov, nacionalnega interesa ali spoštovanja mednarodnih obveznosti treba:
 - (i) odstopiti od načela izpolnitve pogojev za vstop iz [Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2006, L 105, str. 1)].
 - (ii) izdati vizum, čeprav država članica, s katero je v skladu s členom 22 potekalo posvetovanje, nasprotuje izdaji enotnega vizuma, ali
 - (iii) izdati vizum zaradi nujnosti [...]

ali

- (b) če se iz razlogov, ki so po mnenju konzulata upravičeni, novi vizum za isto 180-dnevno obdobje ponovno izda prosilcu, ki je v tem 180-dnevnem obdobju že uporabil enotni vizum ali vizum z omejeno ozemeljsko veljavnostjo, v skladu s katerim je dovoljeno 90-dnevno bivanje.

2. Vizum z omejeno ozemeljsko veljavnostjo velja na ozemlju države članice, ki je vizum izdala. Izjemoma lahko velja na ozemlju več kot ene države članice, če v to privoli vsaka taka država članica.

[...]

4. Ko je vizum z omejeno ozemeljsko veljavnostjo izdan v primerih iz odstavka 1(a), centralni organi države članice, ki je izdala vizum, [...] nemudoma pošljejo ustrezne podatke centralnim organom drugih držav članic.

5. Podatki [...] se v [vizumski informacijski sistem] vnesejo, ko je sprejet sklep o izdaji vizuma.“

13 Člen 32(1)(b) Vizumskega zakonika, naslovljen „Zavrnitev izdaje vizuma“, določa:

„Brez poseganja v člen 25(1) se izdaja vizuma zavrne:

[...]

(b) če obstaja upravičen dvom [...] glede namena [prosilca], da bo zapustil ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma.“

Uredba (EU) 2016/399

14 Člen 4 Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1, v nadaljevanju: Zakonik o schengenskih mejah), naslovljen „Temeljne pravice“, določa:

„Države članice to uredbo uporabljajo popolnoma skladno z ustreznim pravom Unije, vključno z Listino [...], ustreznim mednarodnim pravom, vključno [z Ženevsko konvencijo], obveznostmi za zagotavljanje mednarodne zaščite, zlasti načelom nevračanja, in temeljnimi pravicami. V skladu s splošnimi načeli prava Unije se odločitve v skladu s to uredbo sprejmejo za vsak primer posebej.“

15 Člen 6 Zakonika o schengenskih mejah, naslovljen „Pogoji za vstop državljanov tretjih držav“, določa:

„1. Za načrtovano bivanje na ozemlju držav članic, ki ni daljše od 90 dni v katerem koli obdobju 180 dni [...], veljajo za državljane tretjih držav naslednji pogoji za vstop:

- (a) posedovati morajo veljavno potno listino [...]
- (b) posedovati morajo veljaven vizum, če se to zahteva [...]
- (c) upravičujejo namen in pogoje nameravanega bivanja in imajo zadostna sredstva za preživljanje [...]
- (d) ne gre za osebe, za katere je bil [...] razpisan ukrep zavrnitve vstopa;
- (e) ne predstavljajo grožnje javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju ali mednarodnim odnosom katere koli države članice [...]

[...]

5. Z odstopanjem od odstavka 1:

[...]

- (c) državljanom tretjih držav, ki ne izpolnjujejo enega ali več pogojev iz odstavka 1, lahko država članica dovoli vstop na svoje ozemlje iz humanitarnih razlogov, na podlagi nacionalnega interesa ali zaradi mednarodnih obveznosti. [...]

Direktiva 2013/32/EU

16 Člen 3 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60) določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za vse prošnje za mednarodno zaščito, podane na ozemlju države članice, vključno na meji, v teritorialnih vodah ali tranzitnih območjih države članice, ter za odvzem mednarodne zaščite.

2. Ta direktiva se ne uporablja za prošnje za diplomatski ali teritorialni azil, ki so vložene na predstavništvih držav članic.

[...]“

Uredba (EU) št. 604/2013

- 17 Člen 1 Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31), ki je naslovljen „Predmet urejanja“, določa:

„V tej uredbi so določena merila in mehanizmi za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva [...]“.

- 18 Člen 3(1) Uredbe št. 604/2013 določa:

„Države članice obravnavajo vsako prošnjo za mednarodno zaščito državljana tretje države ali osebe brez državljanstva, ki prošnjo vloži na ozemlju katere koli izmed članic, tudi na meji ali na tranzitnem območju. [...]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 19 Tožeči stranki v postopku v glavni stvari – poročen par – in njuni trije majhni mladoletni otroci so sirijski državljani in živijo v Alepu (Sirija). 12. oktobra 2016 sta na podlagi člena 25(1)(a) Vizumskega zakonika na veleposlaništvu Belgije v Bejrutu (Libanon) podali vloge za izdajo vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo, preden sta se naslednji dan vrnili v Sirijo.
- 20 Tožeči stranki v postopku v glavni stvari sta v podporo tem vlogam pojasnili, da je cilj zaprošenih vizumov omogočiti jim, da zapustijo oblegano mesto Alep, da bi lahko v Belgiji zaprosili za azil. Ena od tožečih strank v postopku v glavni stvari je med drugim navedla, da jo je ugrabila, pretepla in mučila teroristična skupina, nato pa jo je izpustila proti plačilu odkupnine. Tožeči stranki v postopku v glavni stvari sta posebej izpostavili negotove varnostne razmere na splošno v Siriji in še zlasti v Alepu ter dejstvo, da sta zaradi pravoslavne krščanske veroizpovedi v nevarnosti, da bi se ju preganjalo zaradi verskega prepričanja. Dodali sta, da se v državah, ki mejijo na Sirijo, nista mogli registrirati kot begunca, zlasti glede na zaprtje meje med Libanom in Sirijo.
- 21 Office des étrangers (urad za tujce, Belgija) je z odločbami z dne 18. oktobra 2016, s katerimi sta bili tožeči stranki v postopku v glavni stvari seznanjeni 25. oktobra 2016, navedene vloge zavrnil. Urad za tujce je med drugim pojasnil, da sta ti stranki v Belgiji nameravali prebivati več kot 90 dni, da člen 3 EKČP držav članic te konvencije ne zavezuje, da morajo dovoliti vstop na svoje ozemlje „vsem osebam, ki živijo v katastrofalnih razmerah“ in da belgijska diplomatska predstavništva ne spadajo pod organe, pri katerih lahko tujec vloži prošnjo za azil. Po mnenju urada za tujce bi se s tem, da bi se tožečima strankama iz postopka v glavni stvari izdal vstopni vizum, da bi se jima tako omogočila vložitev prošnje za azil v Belgiji, dejansko dovolilo, da tako prošnjo vložita na diplomatskem predstavništvu.
- 22 Predložitveno sodišče, pred katerim tožeči stranki iz postopka v glavni stvari izpodbijata te odločbe, navaja, da sta ti na podlagi nacionalnega – tako imenovanega „izjemno nujnega“ – postopka, predlagali zadržanje izvršitev navedenih odločb. Ker pa je dopustnost takega predloga z vidika veljavnih nacionalnih določb nejasna, je to sodišče zadevo predložilo Cour constitutionnelle (ustavno sodišče, Belgija), da odloči o tem vprašanju. Predložitveno sodišče med čakanjem na odgovor ustavnega sodišča nadaljuje s preučevanjem spora o glavni stvari v skladu z izjemno nujnim postopkom.

- 23 Tožeči stranki iz postopka v glavni stvari pred predložitvenim sodiščem v bistvu trdita, da člen 18 Listine določa pozitivno obveznost za države članice, da zagotavljajo pravico do azila, in da je priznanje mednarodne zaščite edini način za preprečitev tveganja za kršitev člena 3 EKČP in člena 4 Listine. V obravnavanem primeru tožeči stranki iz postopka v glavni stvari ob tem, da so belgijski organi sami ocenili, da ima njun položaj izjemno humanitarno naravo, trdita, da so z vidika mednarodnih obveznosti, ki jih ima Kraljevina Belgija, pogoji za uporabo člena 25(1)(a) Vizumskega zakonika izpolnjeni, in iz tega sklepata, da bi jima morali biti iz humanitarnih razlogov izdani vizumi, za katere sta zaprosila.
- 24 État belge pa meni, da ni ne na podlagi člena 3 EKČP ne na podlagi člena 33 Ženevske konvencije zavezana, da državljanu tretje države dovoli vstop na svoje ozemlje, pri čemer naj bi bila edina obveznost, ki jo ima v zvezi s tem, obveznost nevračanja.
- 25 Predložitveno sodišče navaja, da se lahko, kakor je razvidno iz člena 1 EKČP, kot ga razlaga Evropsko sodišče za človekove pravice, tožeči stranki iz postopka v glavni stvari na člen 3 EKČP sklicujeta le, če sta pod belgijsko „jurisdikcijo“. Predložitveno sodišče pa se sprašuje, če se lahko izvajanje vizumske politike šteje za izvrševanje take pristojnosti. Poleg tega bi lahko po mnenju tega sodišča pravica do vstopa – kot posledica obveznosti sprejetja preventivnih ukrepov in načela nevračanja – izhajala iz člena 3 EKČP in, mutatis mutandis, iz člena 33 Ženevske konvencije.
- 26 Poleg tega predložitveno sodišče poudarja, da uporaba člena 4 Listine, nasprotno od člena 3 EKČP, ni odvisna od izvrševanja jurisdikcije, temveč od izvajanja prava Unije. Ne iz Pogodb ne iz Listine pa naj ne bi bilo razvidno, da je navedena uporaba ozemeljsko omejena.
- 27 Kar zadeva člen 25 Vizumskega zakonika, predložitveno sodišče ugotavlja, da ta med drugim določa, da se vizum izda, ko država članica „meni“, da je to potrebno zaradi spoštovanja mednarodnih obveznosti. To sodišče se vseeno sprašuje o obsegu polja proste presoje, prepuščenega državam članicam v tem okviru, in meni, da bi bila lahko glede na zavezujočnost mednarodnih obveznosti in obveznosti, ki izhajajo iz Listine, izključena vsakršna prosta presoja v zvezi s tem.
- 28 V teh okoliščinah je Conseil du Contentieux des Étrangers (upravno sodišče za pravdne zadeve za tujce, Belgija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali se ‚mednarodne obveznosti‘ iz člena 25(1)(a) Vizumskega zakonika nanašajo na vse pravice, zagotovljene z Listino, med njimi zlasti tiste, zagotovljene s členoma 4 in 18, ter ali zajemajo tudi obveznosti, naložene državam članicam na podlagi EKČP ter člena 33 Ženevske konvencije?
2. (a) Ali je treba – ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje – člen 25(1)(a) Vizumskega zakonika razlagati tako, da mora država članica, ki je prejela vlogo za izdajo vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo – ob upoštevanju polja proste presoje, ki ga ima glede na okoliščine zadeve – zaproseni vizum izdati, če je dokazano tveganje kršitve člena 4 in/ali člena 18 Listine ali druge mednarodne obveznosti, ki jo zavezuje?
- (b) Ali obstoj vezi med prosilcem in državo članico, ki je prejela vlogo za izdajo vizuma (na primer družinskih vezi, družin gostiteljic, porokov in sponzorjev itd.), vpliva na odgovor na to vprašanje?“

Nujni postopek

- 29 Predložitveno sodišče je predlagalo, naj se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku predhodnega odločanja, ki je določen v členu 107 Poslovnika Sodišča.

- 30 Predložitveno sodišče je v podporo temu predlogu navedlo zlasti dramatične razmere oboroženega spopada v Siriji, nizko starost otrok tožečih strank iz postopka v glavni stvari, njihov posebej ranljiv profil, povezan z njihovo pripadnostjo pravoslavni krščanski skupnosti, in vsekakor to, da odloča v okviru izjemno nujnega postopka za zadržanje izvršitve odločb.
- 31 Predložitveno sodišče je v zvezi s tem pojasnilo, da je vložitev tega predloga za sprejetje predhodne odločbe povzročila prekinitev postopka, v katerem odloča.
- 32 V zvezi s tem je treba na prvem mestu opozoriti, da se s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na razlago člena 25(1)(a) Vizumskega zakonika, zastavljajo vprašanja v zvezi s področji iz naslova V, ki se nanaša na območje svobode, varnosti in pravice ter ki spada v tretji del PDEU. V skladu s členom 107(1) Poslovnika se zanj torej lahko uporabi nujni postopek predhodnega odločanja.
- 33 Na drugem mestu, ni sporno, vsaj ne na datum preučitve predloga za obravnavo tega predloga za sprejetje predhodne odločbe po nujnem postopku, da tožečima strankama iz postopka v glavni stvari grozi resnična nevarnost, da bosta izpostavljeni nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju, kar je treba šteti za nujen element, ki utemeljuje uporabo člena 107 in naslednjih Poslovnika.
- 34 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je peti senat Sodišča 15. decembra 2016 na predlog sodnika poročevalca in po opredelitvi generalnega pravobranilca ugodil predlogu predložitvenega sodišča, naj se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku. Poleg tega je navedeni senat odločil, da se zadeva zaradi dodelitve velikemu senatu predloži Sodišču.

Vprašanja za predhodno odločanje

Pristojnost Sodišča

- 35 Belgijska vlada izpodbija pristojnost Sodišča za odgovor na vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, ker naj se člen 25(1) Vizumskega zakonika, katerega razlaga se zahteva, ne bi uporabil za vloge iz postopka v glavni stvari.
- 36 Vendar je iz predložitvene odločbe nedvoumno razvidno, da so bile vloge iz humanitarnih razlogov podane na podlagi člena 25 Vizumskega zakonika.
- 37 Vprašanje, ali se ta zakonik uporablja za vloge, kakršne so te iz postopka v glavni stvari, katerih cilj je državljanom tretjih držav omogočiti, da na ozemlju države članice vložijo prošnje za azil, je neločljivo povezano z odgovori, ki jih je treba dati v zvezi s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe. V teh okoliščinah je Sodišče pristojno za odločanje o tem predlogu (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2015, *Wojciechowski*, C-408/14, EU:C:2015:591, točka 26 in navedena sodna praksa).

Vprašanja za predhodno odločanje

- 38 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 25(1)(a) Vizumskega zakonika razlagati tako, da v njem navedene mednarodne obveznosti zajemajo to, da mora posamezna država članica spoštovati vse pravice, zagotovljene z Listino, zlasti s členoma 4 in 18 te listine, ter z EKČP in členom 33 Ženevske konvencije. Z drugim vprašanjem, ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 25(1)(a) Vizumskega zakonika razlagati tako, da mora država članica, ki je prejela vlogo za izdajo vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo, zaproseni vizum izdati, če je dokazano tveganje kršitve člena 4 in/ali člena 18 Listine ali druge mednarodne obveznosti, ki jo je ta država članica dolžna spoštovati. Po potrebi želi izvedeti, ali obstoj vezi med prosilcem in državo članico, ki je prejela vlogo za izdajo vizuma, vpliva na odgovor na to vprašanje.

- 39 Na začetku je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča to, da je predložitveno sodišče vprašanje oblikovalo tako, da se je sklicevalo le na nekatere določbe prava Unije, ni ovira za to, da mu Sodišče predloži vse elemente razlage, ki so lahko uporabni pri sojenju v zadevi, o kateri odloča, ne glede na to, ali jih predložitveno sodišče v vprašanih navaja. V zvezi s tem mora Sodišče iz vseh dejstev in dokazov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, ter zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe zbrati elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti, upoštevajoč predmet spora (glej zlasti sodbo z dne 12. februarja 2015, *Oil Trading Poland*, C-349/13, EU:C:2015:84, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 40 V obravnavanem primeru je treba poudariti, da je bil Vizumski zakonik sprejet na podlagi člena 62, točka 2(a) in (b)(ii), Pogodbe ES, v skladu s katerim Svet Evropske unije sprejme ukrepe v zvezi z vizumi, kjer predvideno bivanje ni daljše od treh mesecev, vključno s postopki in pogoji za izdajo vizumov držav članic.
- 41 V skladu s členom 1 Vizumskega zakonika je njegov cilj določiti postopke in pogoje za izdajo vizumov za tranzit čez ozemlje držav članic ali za načrtovano bivanje na ozemlju držav članic, ki ne presega 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju. Člen 2, točka 2(a) in (b), tega zakonika pojem „vizum“ za namene navedenega zakonika opredeljuje kot „dovoljenje, ki ga izda država članica“ z namenom „tranzita čez ozemlje ali načrtovanega bivanja na ozemlju držav članic, ki ne presega 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju“ oziroma „tranzita skozi mednarodna tranzitna območja letališč držav članic“.
- 42 Kot pa je razvidno iz predložitvene odločbe in dokazov iz spisa, predloženega Sodišču, sta tožeči stranki iz postopka v glavni stvari na veleposlaništvu Belgije v Libanonu predložili vloge na podlagi člena 25 Vizumskega zakonika za izdajo vizumov iz humanitarnih razlogov, da bi v Belgiji zaprosili za azil takoj ob prihodu v to državo članico in da bi jima nato bilo izdano dovoljenje za prebivanje, katerega veljavnost ni omejena na 90 dni.
- 43 V skladu s členom 1 Vizumskega zakonika take vloge, čeprav so bile formalno podane na podlagi člena 25 tega zakonika, ne spadajo na področje uporabe navedenega zakonika, natančneje na področje uporabe njegovega člena 25(1)(a), za razlago katerega prosi predložitveno sodišče v povezavi s pojmom „mednarodne obveznosti“ iz te določbe.
- 44 Poleg tega, ker – kot ugotavljata belgijska vlada in Evropska komisija v pisnih stališčih – zakonodajalec Unije do danes ni sprejel nobenega akta na podlagi člena 79(2)(a) PDEU glede pogojev za izdajo – od držav članic – vizumov ali dovoljenj za prebivanje za daljši čas državljanom tretjih držav iz humanitarnih razlogov, vloge iz postopka v glavni stvari spadajo le pod nacionalno pravo.
- 45 Ker torej položaja iz postopka v glavni stvari ne ureja pravo Unije, se določbe Listine, zlasti določbe členov 4 in 18 te listine, na katere se nanašajo vprašanja predložitvenega sodišča, zanj ne uporabljajo (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 26. februarja 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, točka 19, in z dne 27. marca 2014, *Torrallbo Marcos*, C-265/13, EU:C:2014:187, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 46 Zgornje ugotovitve ne ovrže to, da člen 32(1)(b) Vizumskega zakonika kot razlog za zavrnitev izdaje vizuma – in ne kot razlog za neuporabo tega zakonika – določa obstoj „upravičenega dvoma [...] glede namena [prosilca], da bo zapustil ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma“.
- 47 Za položaj iz postopka v glavni stvari namreč ni značilen obstoj takih dvomov, temveč vloga, ki ima drugačen cilj od vloge za izdajo vizuma za kratkoročno bivanje.

- 48 Dodati je treba, da bi – medtem ko je bil Vizumski zakonik zasnovan za namene izdaje vizumov za bivanje na ozemlju držav članic, ki ne presega 90 dni v katerem koli 180-dnevem obdobju – nasproten sklep državljanom tretjih držav omogočil, da na podlagi tega zakonika vlagajo vloge za izdajo vizumov, katerih cilj bi bil dobiti pravico do mednarodne zaščite v državi članici po njihovi izbiri, kar bi ogrozilo splošno sistematično ureditve, vzpostavljene z Uredbo št. 604/2013.
- 49 Poudariti je še treba, da bi tak nasproten sklep pomenil, da so države članice na podlagi Vizumskega zakonika državljanom tretjih držav dejansko dolžne omogočiti, da vložijo prošnjo za mednarodno zaščito na veleposlaništvu države članice, ki je na ozemlju tretje države. Ker pa cilj Vizumskega zakonika ni uskladitev zakonodaj držav članic v zvezi z mednarodno zaščito, je treba ugotoviti, da akti Unije, sprejeti na podlagi člena 78 PDEU, ki urejajo postopke, ki se uporabljajo za prošnje za mednarodno zaščito, ne določajo take obveznosti in, nasprotno, izključujejo s svojega področja uporabe vloge, predložene na veleposlaništvih držav članic. Tako je iz člena 3(1) in (2) Direktive 2013/32 razvidno, da se ti direktivi uporabljata za prošnje za mednarodno zaščito, podane na ozemlju držav članic, vključno na meji, v teritorialnih vodah ali tranzitnih območjih države članice, vendar se ne uporabljata za prošnje za diplomatski ali teritorialni azil, ki so predložene predstavnštvom držav članic. Enako iz člena 1 in člena 3 Uredbe št. 604/2013 izhaja, da ta uredba države članice zgolj zavezuje k preučitvi vsake prošnje za mednarodno zaščito, podane na ozemlju države članice, tudi na meji ali na tranzitnem območju, in da se postopki, določeni z navedeno uredbo, uporabljajo le za take prošnje za mednarodno zaščito.
- 50 V teh okoliščinah so belgijski organi vloge iz postopka v glavni stvari napačno opredelili kot vloge za izdajo vizuma za kratkoročno bivanje.
- 51 Glede na zgornje preudarke je treba na predložena vprašanja odgovoriti, da je treba člen 1 Vizumskega zakonika razlagati tako, da vloga za izdajo vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo, ki jo je na podlagi člena 25 tega zakonika iz humanitarnih razlogov podal državljan tretje države na predstavništvu namembne države članice, ki je na ozemlju tretje države, da bi ob svojem prihodu v to državo članico vložil prošnjo za mednarodno zaščito in da bi torej v navedeni državi bival več kot 90 dni v 180-dnevem obdobju, ne spada na področje uporabe navedenega zakonika, temveč spada, glede na trenutno stanje prava Unije, zgolj na področje uporabe nacionalnega prava.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 1 Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik), kot je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 610/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013, je treba razlagati tako, da vloga za izdajo vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo, ki jo je na podlagi člena 25 tega zakonika iz humanitarnih razlogov podal državljan tretje države na predstavništvu namembne države članice, ki je na ozemlju tretje države, da bi ob svojem prihodu v to državo članico vložil prošnjo za mednarodno zaščito in da bi torej v navedeni državi bival več kot 90 dni v 180-dnevem obdobju, ne spada na področje uporabe navedenega zakonika, temveč spada, glede na trenutno stanje prava Evropske unije, zgolj na področje uporabe nacionalnega prava.

Podpisi