



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 19. decembra 2013 *

„Območje svobode, varnosti in pravice — Uredba (ES) št. 810/2009 — Členi 21(1), 32(1) in 35(6) — Postopki in pogoji za izdajo enotnih vizumov — Obveznost izdaje vizuma — Ocena tveganja nezakonitega priseljevanja — Namen prosilca zapustiti ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma — Upravičen dvom — Polje proste presoje pristojnih organov“

V zadevi C-84/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Berlin (Nemčija) z odločbo z dne 10. februarja 2012, ki je prispela na Sodišče 17. februarja 2012, v postopku

Rahmanian Koushkaki

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen (poročevalec), T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund in J. L. da Cruz Vilaça, predsedniki senatov, A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Arabadžiev, E. Jarašiūnas in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 29. januarja 2013,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za R. Koushkakija T. Kaschubs-Saeedi, odvetnica,
- za nemško vlado T. Henze in J. Möller, agenta,
- za belgijsko vlado T. Materne in C. Pochet, agenta,
- za češko vlado M. Smolek in J. Vlácil, agenta,
- za dansko vlado C. Vang in M. Wolff, agenta,

* Jezik postopka: nemščina.

- za estonsko vlado M. Linntam, agentka,
- za grško vlado T. Papadopoulou, agentka,
- za nizozemsko vlado M. Bulterman in C. Wissels, agentki,
- za poljsko vlado K. Pawłowska in M. Arciszewski, agenta,
- za švicarsko vlado D. Klingele, agent,
- za Evropsko komisijo W. Bogensberger in G. Wils, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 11. aprila 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 21(1) in 32(1) Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) (UL L 243, str. 1).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med R. Koushkakijem, iranskim državljanom, in Bundesrepublik Deutschland v zvezi z odločbo pristojnih organov navedene države, s katero mu je bila zavrnjena izdaja vizuma za obisk v Nemčiji.

Pravni okvir

Pravo Unije

Zakonik o schengenskih mejah

- 3 Člen 5(1) 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 L 105, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 265/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. marca 2010 (UL L 85, str. 1), (v nadaljevanju: Zakonik o schengenskih mejah), naslovljen „Pogoji za vstop državljanov tretjih držav“, določa:

„Za bivanje, ki ni daljše od treh mesecev v obdobju šestih mesecev, veljajo za državljane tretjih držav naslednji pogoji za vstop:

- (a) posedovati morajo veljavno potno listino ali listine, ki jim dovoljujejo prehod meje;
- (b) posedovati morajo veljaven vizum, če se to zahteva v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve [UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 19, zvezek 4, str. 65] [...];
- (c) upravičujejo namen in pogoje nameravanega bivanja in imajo zadostna sredstva za preživljanje, tako za čas nameravanega bivanja kot tudi za vrnitev v svojo matično državo ali tranzit v tretjo državo, kjer bodo zagotovo sprejeti, ali bodo lahko ta sredstva zakonito pridobili;

- (d) ne gre za osebe, za katere je bil razpisan ukrep v SIS [schengenskem informacijskem sistemu] zaradi zavrnitve vstopa;
- (e) ne predstavljajo grožnje javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju ali mednarodnim odnosom katere koli države članice, zlasti če ni bil razpisan noben ukrep v nacionalni zbirki podatkov držav članic za zavrnitev vstopa na isti podlagi.“

Uredba VIS

- 4 Uredba (ES) št. 767/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov med državami članicami o vizumih za kratkoročno prebivanje (Uredba VIS) (UL L 218, str. 60), kakor je bila spremenjena z Vizumskim zakonikom (v nadaljevanju: Uredba VIS), v členu 12(2) določa, da če je sprejet sklep o zavrnitvi vizuma, pristojni organ v prosilčevem dosjeju navede razlog za zavrnitev vizuma, ki ga izbere s seznama, ki ustreza tistemu iz standardnega obrazca iz Priloge VI k Vizumskemu zakoniku.

Vizumski zakonik

- 5 V uvodnih izjavah 3, 18 in 28 Vizumskega zakonika je navedeno:

„(3) Glede vizumske politike je vzpostavitev ‚skupnega korpusa‘ zakonodaje, zlasti s konsolidacijo in razvojem *acquis*-a (ustrezne določbe Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 [...] in Skupna konzularna navodila [...]), ena od temeljnih sestavin ‚nadaljnega razvoja skupne vizumske politike v okviru večplastnega sistema, ki je namenjen olajšanju zakonitega potovanja in boju proti nezakonitem priseljevanju, s pomočjo nadaljnega usklajevanja nacionalne zakonodaje in postopkov obravnave na lokalnih konzularnih predstavništvi‘ [...]

[...]

(18) Konzularno [Schengensko] sodelovanje na lokalni ravni je bistvenega pomena za usklajeno uporabo skupne vizumske politike in pravilno oceno tveganj priseljevanja in/ali varnosti. Zaradi različnih lokalnih razmer bi bilo treba oceniti praktično uporabo posebnih zakonodajnih določb med diplomatsko-konzularnimi predstavništvi držav članic na posameznih lokacijah, da se zagotovi usklajena uporaba pravnih določb ter prepreči ‚trgovanje z vizumi‘ in različna obravnavna prosilcev za vizum.

[...]

(28) Ker cilja te uredbe, in sicer določitve postopkov in pogojev za izdajo vizumov za tranzit čez ozemlje držav članic ali načrtovano bivanje na njihovem ozemlju, ki ne presega treh mesecev v katerem koli šestmesečnem obdobju, države članice ne morejo zadovoljivo doseči in ker ta cilj lažje doseže Skupnost, lahko Skupnost sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena [5 PEU]. [...]

- 6 Člen 1(1) Vizumskega zakonika 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 treh mesecev v katerem koli šestmesečnem obdobju.“

- 7 V členu 4, od (1) do (4), navedenega zakonika so naštetih organi, pristojni za odločanje o vlogah za izdajo vizuma in sodelovanje pri obravnavanju teh vlog in odločanju o njih.

8 V skladu s členom 14(1) tega zakonika prosilec pri oddaji vloge za izdajo enotnega vizuma predloži različne spremne dokumente, med drugim, v skladu s členom 14(1)(d), podatke, na podlagi katerih se lahko preveri namen prosilca zapustiti ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma.

9 Člen 21 Vizumskega zakonika, naslovljen „Preverjanje pogojev za vstop in ocena tveganja“, v odstavkih 1, 7 in 8 določa:

„1. Pri obravnavi vloge za enotni vizum se preveri, ali prosilec izpolnjuje pogoje za vstop iz člena 5(1)(a), (c), (d) in (e) Zakonika o schengenskih mejah, še posebej pa je treba preveriti, ali prosilec predstavlja tveganje nezakonitega priseljevanja ali tveganje za varnost držav članic in ali namerava prosilec zapustiti ozemlje držav članic pred datumom izteka zaprosenega vizuma.

[...]

7. Obravnava vloge temelji zlasti na verodostojnosti in zanesljivosti predloženih dokumentov ter resničnosti in zanesljivosti izjav prosilca.

8. Med obravnavo vloge lahko konzulati v utemeljenih primerih povabijo prosilca na razgovor in zahtevajo dodatne dokumente.“

10 Člen 23(4) Vizumskega zakonika določa:

„Če vloga ni bila umaknjena, se sklene, da se:

- (a) izda enotni vizum v skladu s členom 24;
- (b) izda vizum z omejeno ozemeljsko veljavnostjo v skladu s členom 25;
- (c) zavrne vizum v skladu s členom 32 [...]

[...]“

11 Člen 32 navedenega zakonika, naslovljen „Zavrnitev izdaje vizuma“, v odstavkih 1, 2 in 5 določa:

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

(a) če:

- (i) prosilec predloži lažno, ponarejeno ali prenarejeno potno listino;
- (ii) prosilec ne upraviči namena in ne izpolni pogojev za načrtovano bivanje;
- (iii) prosilec ne predloži dokazila o zadostnih sredstvih za preživljanje, tako za trajanje nameravanega bivanja kot za vrnitev v svojo matično državo ali državo stalnega prebivališča ali za tranzit v tretjo državo, v katero bo nedvomno sprejet, ali da je sposoben zakonito pridobiti navedena sredstva;
- (iv) je prosilec v zadnjih šestih mesecih že tri mesece bival na ozemlju držav članic na podlagi enotnega vizuma ali vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo;
- (v) je prosilec oseba, za katero je bil v SIS razpisan ukrep za zavrnitev vstopa;

(vi) prosilec predstavlja grožnjo javnemu redu, notranji varnosti ali javnemu zdravju, kot je opredeljeno v členu 2(19) Zakonika o schengenskih mejah, ali mednarodnim odnosom katere koli države članice, zlasti če je bil razpisan ukrep v nacionalni zbirki podatkov držav članic za zavrnitev vstopa na isti podlagi, ali

(vii) prosilec ne predloži dokazila, da ima ustrezno in veljavno potovalno zdravstveno zavarovanje, kjer je primerno;

ali

(b) če obstaja upravičen dvom o verodostojnosti spremnih dokumentov, ki jih je predložil prosilec, ali resničnosti njihove vsebine, zanesljivosti izjav prosilca ali glede namena, da bo zapustil ozemlje držav članic pred potekom zaprošenega vizuma.

2. Prosilec je o sklepu o zavrnitvi in razlogih za zavrnitev obveščen s pomočjo standardnega obrazca iz Priloge VI.

[...]

5. Informacije o zavrnutih vizumih se vnesejo v VIS v skladu s členom 12 Uredbe VIS.“

12 Člen 32(2) in (3) Vizumskega zakonika se v skladu s členom 58(5) tega zakonika uporablja od 5. aprila 2011.

13 Člen 34 tega zakonika določa:

„1. Vizum se razveljavi, če je očitno, da pogoji za izdajo vizuma ob izdaji le-tega niso bili izpolnjeni, zlasti če obstaja utemeljen razlog za domnevo, da je bil vizum pridobljen na goljufiv način. Vizum načeloma razveljavijo pristojni organi države članice, ki so ga izdali. Vizum lahko razveljavi pristojni organ druge države članice [...]

2. Vizum se prekliče, če je očitno, da pogoji za izdajo niso več izpolnjeni. Vizum načeloma prekličejo pristojni organi države članice, ki so ga izdali. Vizum lahko prekliče pristojni organ druge države članice [...]

[...]

6. Prosilec je o sklepu o razveljavitvi ali preklicu vizuma ter razlogih za to obveščen s pomočjo standardnega obrazca iz Priloge VI.

[...]“

14 Člen 35 Vizumskega zakonika določa:

„1. Vizumi se lahko na mejnih prehodih izjemoma izdajo, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

[...]

(b) prosilec za vizum ni mogel zaprositi vnaprej in po potrebi predloži spremne dokumente, s katerimi utemelji nepredvidljive in nujne razloge za vstop, in

[...]

6. Poleg razlogov za zavrnitev vizuma iz člena 32(1) se izdaja vizuma na mejnem prehodu zavrne tudi, če niso izpolnjeni pogoji iz odstavka 1(b) tega člena.

7. Uporabljajo se določbe o utemeljitvi in priglasitvi zavrnitev ter pravica do pritožbe iz člena 32(3) in Priloge VI.“

15 V Prilogi II k Vizumskemu zakoniku je neizčrpen seznam spremnih dokumentov, ki jih na podlagi člena 14 tega zakonika predložijo prosilci za izdajo vizuma.

16 Priloga VI tega zakonika je standardni obrazec za uradno obveščanje o zavrnitvi izdaje, razveljavitvi ali preklicu vizuma in obrazložitev odločitve. V tem obrazcu je med drugim naveden niz enajstih rubrik, ki jih morajo pristojni organi uporabiti za obrazložitev zavrnitve izdaje, razveljavitve ali preklica vizuma.

Nemško pravo

17 Člen 6 zakona o prebivanju, poklicni dejavnosti in vključevanju tujcev na zveznem ozemlju (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)) z dne 30. julija 2004 (BGBl. 2004 I, str. 1950) določa:

„(1) Tujcu se lahko v skladu z [Vizumskim zakonikom] izdajo ti vizumi:

1. vizum za tranzit čez ozemlje schengenskih držav ali načrtovano bivanje na njihovem ozemlju, ki ne presega treh mesecev v šestmesečnem obdobju od dneva prvega vstopa (schengenski vizum);

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

18 R. Koushkaki je 7. novembra 2010 pri nemškem veleposlaništvu v Teheranu (Iran) vložil vlogo za izdajo enotnega vizuma.

19 Ta vloga je bila zavrnjena, ker R. Koushkaki ni dokazal, da ima zadostna sredstva tako za preživljanje med nameravanim bivanjem kot za vrnitev v matično državo.

20 Nemško veleposlaništvo v Teheranu je 5. januarja 2011 po pritožbi R. Koushkakija zoper prvo odločbo o zavrnitvi navedeno odločbo nadomestila in vlogo za izdajo vizuma znova zavrnila, ker so se pri preučitvi vseh okoliščin te vloge pojavili resni dvomi o prosilčevih namenih, da se bo pred potekom zaprosenega vizuma vrnil v matično državo. V drugi odločbi o zavrnitvi je bilo med drugim ugotovljeno, da R. Koushkakiju ni uspelo dokazati gospodarske navezanosti na matično državo.

21 R. Koushkaki je 8. februarja 2011 pri predložitvenem sodišču vložil tožbo, s katero je predlagal, naj se Bundesrepublik Deutschland naloži, da mora o njegovi vlogi ponovno odločiti in mu izdati enotni vizum.

22 Predložitveno sodišče meni, da tožeča stranka v postopku v glavni stvari izpolnjuje pogoje za vstop iz člena 5(1)(a), (c) in (d) Zakonika o schengenskih mejah, na katerega napotuje člen 21(1) Vizumskega zakonika.

23 Po mnenju Verwaltungsgericht Berlin je edino sporno vprašanje to, ali R. Koushkaki zaradi morebitnega tveganja nezakonitega priseljevanja predstavlja grožnjo javnemu redu v smislu člena 5(1)(e) Zakonika o schengenskih mejah. V zvezi s tem se predložitveno sodišče sprašuje, ali je

pogoj za izdajo vizuma, ki se nanaša na odsotnost tveganja za javni red, izpolnjen, kadar je prepričljivo ugotovljeno, da bo prosilec pred datumom izteka zaprosenega vizuma zapustil ozemlje držav članic, ali pa zadostuje, da ni upravičenega dvoma o namenu tega prosilca, da pravočasno zapusti to ozemlje.

- 24 Poleg tega se predložitveno sodišče sprašuje o pravnih posledicah, ki jih je glede na okoliščine primera treba izpeljati iz ugotovitve, da so pogoji iz člena 21(1) Vizumskega zakonika izpolnjeni in da ni razlogov za zavrnitev izdaje vizuma na podlagi člena 32(1) tega zakonika.
- 25 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Berlin prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali mora sodišče, zato da toženi stranki naloži, naj tožeči stranki izda schengenski vizum, v skladu s členom 21(1) Vizumskega zakonika prepričljivo ugotoviti, da namerava tožeča stranka pred datumom izteka zaprosenega vizuma zapustiti ozemlje držav članic, ali pa zadošča, da po preveritvi iz člena 32(1)(b) Vizumskega zakonika ne dvomi – ker tega ne upravičujejo nobene posebne okoliščine – o namenu tožeče stranke, da bo zapustila ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma?
2. Ali Vizumski zakonik utemeljuje zahtevek za izdajo schengenskega vizuma, v zvezi s katerim uprava nima diskrecijske pravice, če so izpolnjeni pogoji za vstop, zlasti tisti iz člena 21(1) Vizumskega zakonika, in ni razloga za zavrnitev izdaje vizuma iz člena 32(1) Vizumskega zakonika?
3. Ali Vizumski zakonik nasprotuje nacionalni določbi, po kateri se lahko tujcu v skladu z [Vizumskim zakonikom] izda vizum za tranzit čez ozemlje schengenskih držav ali za načrtovano bivanje na njihovem ozemlju, ki ne presega treh mesecev v šestmesečnem obdobju od dneva prvega vstopa (schengenski vizum)?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Drugo vprašanje

- 26 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, ki ga je treba preučiti najprej, v bistvu sprašuje, ali pristojni organi države članice lahko zavrnejo izdajo enotnega vizuma prosilcu, ki izpolnjuje pogoje za vstop iz člena 21(1) Vizumskega zakonika in zoper katerega ni mogoče uveljavljati nobenega od razlogov za zavrnitev izdaje vizuma, naštetih v členu 32(1) tega zakonika. Sprašuje tudi, ali imajo ti organi pri obravnavanju vloge za izdajo enotnega vizuma polje proste presoje.
- 27 Najprej je treba poudariti, da je namen člena 21 Vizumskega zakonika, kot je razvidno iz njegovega naslova, določiti splošna pravila za preverjanje pogojev za vstop in oceno tveganja pri obravnavanju vloge za izdajo enotnega vizuma.
- 28 Tako so v členu 21(1) navedenega zakonika navedeni elementi, ki jih je treba pred odločitvijo o vlogi za izdajo enotnega vizuma preveriti ali še posebej preveriti, pri tem pa tam ni določen natančen seznam pogojev za izdajo takega vizuma. Drugi odstavki člena 21 pa podrobno določajo metode, ki jih morajo glede na položaje, s katerimi se soočajo, uporabiti pristojni organi zadevne države članice za preveritev pogojev za vstop in oceno tveganja.
- 29 Ta razlaga je podkrepljena z zgradbo Vizumskega zakonika.

- 30 Ta člen namreč spada pod Naslov III, Poglavje III, navedenega zakonika, ki ureja posamezne stopnje obravnavanja vloge za izdajo enotnega vizuma, in ne pod Poglavje IV tega naslova, ki, kot je razvidno iz člena 23(4) Vizumskega zakonika, določa okoliščine, v katerih lahko pristojni organi sklenejo, da se enotni vizum izda ali ne, oziroma po potrebi, da se izda vizum z omejeno ozemeljsko veljavnostjo.
- 31 Nasprotno pa je treba ugotoviti, da člen 32(1) Vizumskega zakonika določa seznam razlogov, zaradi katerih je treba vlogo za izdajo enotnega vizuma zavrniti.
- 32 Iz navedenega izhaja, da člen 21(1) Vizumskega zakonika pristojnim organom nalaga preverjanje ali oceno določenih elementov, člen 32(1) tega zakonika pa določa posledice, ki jih je treba izpeljati iz ugotovitev tega preverjanja in te ocene, ob upoštevanju razlogov za zavrnitev izdaje, naštetih v zadnjenavedenem členu.
- 33 Zato je, da bi se odgovorilo na drugo vprašanje predložitvenega sodišča, treba ugotoviti, ali pristojni organi države članice lahko zavrnejo izdajo enotnega vizuma prosilcu, zoper katerega ni mogoče uveljavljati nobenega od razlogov za zavrnitev izdaje vizuma, naštetih v členu 32(1) Vizumskega zakonika.
- 34 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba za razlago določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (sodbi z dne 12. februarja 2009 v zadevi Klarenberg, C-466/07, ZOdl., str. I-803, točka 37, in z dne 13. decembra 2012 v zadevi Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, C-11/12, točka 27).
- 35 Prvič, v zvezi z besedilom člena 32(1) Vizumskega zakonika je treba ugotoviti, da se v skladu s to določbo izdaja vizuma zavrne, kadar je izpolnjen kateri od pogojev, naštetih v odstavku 1, točka (a), tega člena, ali v primeru upravičenega dvoma o katerem od elementov iz točke (b) navedenega odstavka.
- 36 Vendar se iz besedila navedenega člena 32(1) ne da ugotoviti, ali je seznam razlogov za zavrnitev, določen s tem členom, izčrpen ali pa smejo pristojni organi držav članic zavrniti izdajo enotnega vizuma na podlagi razloga, ki z Vizumskim zakonikom ni določen.
- 37 Drugič, v zvezi s sobesedilom člena 32(1) Vizumskega zakonika je treba opozoriti, da člen 23(4)(c) tega zakonika določa, da se to, da se izdaja vizuma zavrne, sklene „v skladu s členom 32“ navedenega zakonika, kar pomeni, da se morajo odločitve o zavrnitvi izdaje enotnega vizuma sprejeti v okviru, ki ga določa zadnjenavedeni člen.
- 38 To, da člen 32 tega zakonika določa natančen seznam razlogov, na podlagi katerih se sklene, da se izdaja vizuma zavrne, pri tem pa v odstavku 2 določa, da se prosilec o razlogih za zavrnitev obvesti s standardnim obrazcem iz Priloge VI k Vizumskemu zakoniku, torej govori razlagi v prid, da je seznam razlogov za zavrnitev, naštetih v odstavku 1 te določbe, izčrpen.
- 39 V standardnem obrazcu iz navedene Priloge VI je med drugim deset rubrik, ki jih pristojni organi označijo, da s tem prosilca za vizum obvestijo o razlogu za zavrnitev izdaje vizuma, ki ga zoper njega uveljavljajo. Prvih devet rubrik ustreza posameznim razlogom za zavrnitev, naštetim v členu 32(1) Vizumskega zakonika. Deseta rubrika pa napotuje na razlog za zavrnitev, ki je posebej določen s členom 35(6) tega zakonika v povezavi s členom 35(1)(b) navedenega zakonika in določa, da se vloga za izdajo vizuma, ki je neutemeljeno vložena na zunanji meji, zavrne.
- 40 Poleg tega člen 32(5) navedenega zakonika državam članicam nalaga, da informacije o zavrnjenih vizumih vnesejo v vizumski informacijski sistem (VIS) v skladu s členom 12 Uredbe VIS.

- 41 Iz člena 12(2) zadnjenavedene uredbe izhaja, da mora pristojni organ, ki je zavrnil izdajo vizuma, med tem vnosom v VIS v prosilčev dosje dodati razlog ali razloge za zavrnitev izdaje vizuma, ki se uveljavljajo zoper prosilca. Ta določba določa seznam razlogov za zavrnitev, med katerimi je treba izbrati razlog ali razloge za zavrnitev, ki se vnesejo v VIS. Ta seznam ustreza seznamu iz členov 32(1) in 35(6) Vizumskega zakonika, ki je povzet v standardnem obrazcu iz Priloge VI k temu zakoniku.
- 42 Ker člen 34(6) Vizumskega zakonika določa, da se prosilec s standardnim obrazcem iz Priloge VI k temu zakoniku obvesti tudi o sklepu o razveljavitvi ali preklicu vizuma, je nadalje razvidno, da mora pristojni organ prosilcu, čigar vizum je bil razveljavljen ali preklican, navesti pogoj za izdajo vizuma, ki ni ali ni več izpolnjen, pri čemer se mora sklicevati na enega od razlogov za zavrnitev iz členov 32(1) in 35(6) navedenega zakonika, povzetih v Prilogi VI k temu zakoniku.
- 43 Poleg tega sovpadanje razlogov za zavrnitev izdaje vizuma z razlogi za njegovo razveljavitev ali preklic, ki izhaja iz člena 34 Vizumskega zakonika, pomeni, da bi sprejetje možnosti, da država članica določi, da morajo njeni pristojni organi zavrniti izdajo vizuma iz razloga, ki ni določen v tem zakoniku, moralo voditi tudi k sprejetju tega, da ta država določi, da morajo ti organi iz enakovrednega razloga tudi razveljaviti ali preklicati vizum, da bi se zagotovila skladnost sistema, v katerem neizpolnjevanje pogoja za izdajo vizuma preprečuje njegovo veljavnost.
- 44 Vendar iz člena 34(1) in (2) navedenega zakonika izhaja, da vizum lahko razveljavi ali preklicé pristojni organ druge države članice, ki ni država članica, ki je vizum izdala.
- 45 Tak sistem zahteva usklajenost pogojev za izdajo enotnih vizumov, ki izključuje razhajanja med državami članicami glede določanja razlogov za zavrnitev izdaje takih vizumov.
- 46 Če take usklajenosti ne bi bilo, bi morali pristojni organi države članice, katere zakonodaja bi določala razloge za zavrnitev, razveljavitev ali preklic, ki niso določeni z Vizumskim zakonikom, razveljaviti enotne vizume, ki jih je izdala druga država članica, na podlagi razloga, ki ga pristojni organi države članice, ki je vizum izdala, pri obravnavanju vloge za izdajo vizuma zoper prosilca niso mogli uveljavljati.
- 47 Analiza sobesedila člena 32(1) Vizumskega zakonika torej kaže, da pristojni organi držav članic ne morejo zavrniti izdaje enotnega vizuma na podlagi drugih razlogov, kot so tisti iz tega zakonika.
- 48 Tretjič, ugotoviti je treba, da cilji, ki jim sledi navedeni zakonik, to razlago potrjujejo.
- 49 Iz uvodne izjave 28 Vizumskega zakonika in njegovega člena 1(1) namreč izhaja, da je njegov namen med drugim določitev pogojev za izdajo enotnih vizumov, česar države članice ne morejo zadovoljivo doseči in kar je torej lažje doseči na ravni Unije.
- 50 Zato razlaga, v skladu s katero bi bil Vizumski zakonik omejen na urejanje postopkov za izdajo vizumov in določanje obveznosti držav članic, da v nekaterih položajih zavrnejo izdajo vizumov, ne da bi določal usklajene pogoje za izdajo vizumov, ni združljiva s ciljem tega zakonika.
- 51 Sicer pa je Sodišče že razsodilo, da Vizumski zakonik ureja pogoje za izdajo, razveljavitev ali preklic enotnih vizumov (glej v tem smislu sodbo z dne 10. aprila 2012 v zadevi Vo, C-83/12 PPU, točka 42).
- 52 Poleg tega bi, če bi država članica lahko po prostem preudarku sklenila, da zavrne izdajo vizuma prosilcu, ki izpolnjuje vse z Vizumskim zakonikom določene pogoje za izdajo, s tem, da bi razlogom za zavrnitev, naštetim v členih 32(1) in 35(6) tega zakonika, dodala neki razlog, čeprav zakonodajalec Unije ni menil, da tak razlog lahko državljanom tretjih držav preprečuje, da bi pridobili enotni vizum, to škodovalo lažšanju zakonitega potovanja, na katero se sklicuje uvodna izjava 3 Vizumskega zakonika.

- 53 Poleg tega bi država članica z izvajanjem take prakse prosilce za vizum spodbudila k temu, da bi vloge za izdajo enotnega vizuma prednostno naslavljali na druge države članice. Zato taki razlagi člena 32(1) Vizumskega zakonika nasprotuje tudi cilj zagotovitve usklajene uporabe pravnih določb ter preprečitve „trgovanja z vizumi“, naveden v uvodni izjavi 18 tega zakonika.
- 54 Če bi se merila za izdajo enotnega vizuma lahko razlikovala glede na državo članico, pri kateri je vloga za izdajo vizuma vložena, prav tako ne bi bilo mogoče doseči cilja preprečitve različne obravnave prosilcev za vizum, ki je tudi naveden v uvodni izjavi 18 Vizumskega zakonika.
- 55 Iz vsega navedenega izhaja, da lahko pristojni organi zavrnejo vlogo za izdajo enotnega vizuma le, če se zoper prosilca lahko uveljavlja kateri od razlogov za zavrnitev, naštetih v členih 32(1) in 35(6) Vizumskega zakonika.
- 56 Vendar je treba poudariti, da so za presojo posameznega položaja prosilca za vizum z vidika ugotavljanja, ali njegovi vlogi ne nasprotuje kateri od razlogov za zavrnitev, potrebne kompleksne ocene na podlagi zlasti osebnosti prosilca, njegove integracije v državi prebivališča, tamkajšnjega političnega, družbenega in gospodarskega položaja ter morebitne grožnje, ki bi jo predstavljal prihod tega prosilca, za javni red, notranjo varnost, javno zdravje ali mednarodne odnose katere koli države članice.
- 57 Te kompleksne ocene vključujejo izdelavo napovedi o predvidljivem ravnanju navedenega prosilca in morajo temeljiti zlasti na obsežnem poznavanju njegove države prebivališča ter analizi različnih dokumentov, glede katerih je treba preveriti njihovo verodostojnost in resničnost njihove vsebine, ter izjav prosilca, katerih zanesljivost je treba oceniti, kot to določa člen 21(7) Vizumskega zakonika.
- 58 V zvezi s tem kompleksnost obravnavanja vlog za izdajo vizuma potrjujejo različnost spremnih dokumentov, na katere se lahko opirajo pristojni organi in katerih neizčrpen seznam je v Prilogi II k Vizumskemu zakoniku, ter raznovrstnost sredstev, ki so tem organom na voljo, vključno z razgovorom s prosilcem iz člena 21(8) tega zakonika.
- 59 Nazadnje je treba opozoriti, da morajo pristojni organi države članice, pri kateri je vložena vloga za izdajo vizuma, to obravnavati še toliko temeljiteje, saj morebitna izdaja enotnega vizuma prosilcu omogoča vstop na ozemlje držav članic v obsegu, določenem z Zakonom o schengenskih mejah.
- 60 Iz navedenega izhaja, da imajo pristojni organi, naštetih v členu 4, od (1) do (4), Vizumskega zakonika, pri obravnavanju vlog za izdajo vizuma široko polje proste presoje, ki se nanaša na pogoje uporabe členov 32(1) in 35(6) tega zakonika in na ugotavljanje, ali razlogi iz teh določb preprečujejo izdajo zaprosenega vizuma.
- 61 Namen zakonodajalca Unije, da navedenim organom pusti široko polje proste presoje, izhaja poleg tega iz besedila členov 21(1) in 32(1) navedenega zakonika, ki določata, da morajo ti organi „preveri[ti], ali prosilec predstavlja tveganje nezakonitega priseljevanja“, „še posebej“ preveriti nekatere okoliščine položaja prosilca in ugotoviti, ali obstaja „upravičen dvom“ o posameznih elementih.
- 62 Iz tega izhaja, da imajo pristojni organi to polje proste presoje zlasti pri ocenjevanju obstoja upravičenega dvoma glede namena prosilca zapustiti ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma, da bi ugotovili, ali je treba zoper prosilca uveljavljati zadnji razlog za zavrnitev iz člena 32(1)(b) Vizumskega zakonika.
- 63 Iz navedenega izhaja, da je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člene 23(4), 32(1) in 35(6) Vizumskega zakonika razlagati tako, da lahko pristojni organi države članice po obravnavanju vloge za izdajo enotnega vizuma izdajo takega vizuma prosilcu zavrnejo le, če je zoper njega mogoče uveljavljati katerega od razlogov za zavrnitev izdaje vizuma, naštetih v teh določbah. Ti organi imajo pri

obravnavanju te vloge široko polje proste presoje glede pogojev uporabe teh določb in ocenjevanja upoštevni dejstev, da bi ugotovili, ali se lahko zoper prosilca uveljavlja kateri od teh razlogov za zavrnitev.

Prvo vprašanje

- 64 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 32(1) Vizumskega zakonika v povezavi s členom 21(1) tega zakonika razlagati tako, da je obveznost pristojnih organov države članice izdati enotni vizum pogojena s prepričanjem teh organov, da namerava prosilec pred datumom izteka zaprosenega vizuma zapustiti ozemlje držav članic, ali pa zadošča, da v zvezi z njegovim namenom glede tega ni upravičenega dvoma.
- 65 Iz odgovora na drugo vprašanje izhaja, da lahko pristojni organi iz člena 4, od (1) do (4), Vizumskega zakonika izdajo enotnega vizuma zavrnejo le, če je zoper prosilca mogoče uveljavljati katerega od razlogov za zavrnitev, naštetih v členih 32(1) in 35(6) tega zakonika.
- 66 Pri teh razlogih za zavrnitev je treba ločevati razlog, ki temelji na grožnji javnemu redu, notranji varnosti ali javnemu zdravju ene od držav članic, ki jo lahko predstavlja prosilec, določen v členu 32(1)(a)(vi) navedenega zakonika, od razloga, ki se nanaša na morebitno odsotnost namena prosilca zapustiti ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma, določenega v členu 32(1)(b).
- 67 V zvezi z zadnjenavedenim razlogom za zavrnitev izdaje vizuma člen 32(1)(b) Vizumskega zakonika zlasti določa, da se izdaja vizuma zavrne, če obstaja upravičen dvom o namenu prosilca zapustiti ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma.
- 68 Tako se od pristojnih organov nikakor ne zahteva, da morajo biti za to, da ugotovijo, ali morajo izdati vizum, prepričani o namenu prosilca, da bo zapustil ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma oziroma da ga ne bo. Ugotoviti pa morajo, ali o tem namenu obstaja upravičen dvom.
- 69 Zato morajo pristojni organi vlogo za izdajo vizuma obravnavati individualno in pri tem, kot je v točki 35 sklepnih predlogov navedel generalni pravobranilec, upoštevati po eni strani splošni položaj države prebivališča prosilca ter po drugi lastnosti prosilca, zlasti njegov družinski, socialni in ekonomski položaj, morebitno prejšnje zakonito ali nezakonito prebivanje v eni od držav članic ter njegove vezi v državi prebivališča in v državah članicah.
- 70 V zvezi s tem je treba, kot določa člen 21(1) Vizumskega zakonika, še posebej preveriti, ali prosilec predstavlja tveganje nezakonitega priseljevanja, in če se to tveganje potrdi, morajo pristojni organi izdajo vizuma zavrniti na podlagi obstoja upravičenega dvoma o namenu prosilca zapustiti ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma.
- 71 Poleg tega je treba poudariti, da mora v skladu s členom 14(1)(d) Vizumskega zakonika prosilec pri oddaji vloge za izdajo enotnega vizuma predložiti podatke, na podlagi katerih se lahko preveri njegov namen zapustiti ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma.
- 72 Iz tega sledi, da mora prosilec za vizum predložiti informacije, katerih verodostojnost je treba ugotoviti na podlagi upoštevni in zanesljivih dokumentov, s katerimi bi se odpravili dvomi o njegovem namenu, da bo zapustil ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma, ki lahko izhajajo med drugim iz splošnega položaja v njegovi državi prebivališča ali iz splošno znanih migracijskih tokov med to državo in državami članicami.

- 73 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 32(1) Vizumskega zakonika v povezavi s členom 21(1) tega zakonika razlagati tako, da je obveznost pristojnih organov države članice izdati enotni vizum pogojena s tem, da glede na splošni položaj v državi prebivališča prosilca in glede na njegove lastnosti, ugotovljene na podlagi informacij, ki jih je predložil, ni upravičenega dvoma o namenu prosilca zapustiti ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma.

Tretje vprašanje

- 74 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Vizumski zakonik razlagati tako, da nasprotuje določbi iz zakonodaje države članice, kot je tista iz postopka v glavni stvari, ki določa, da če so pogoji za izdajo, določeni s tem zakonikom, izpolnjeni, pristojni organi prosilcu lahko izdajo enotni vizum, ne da bi bilo posebej določeno, da ta vizum morajo izdati.
- 75 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča nacionalno sodišče nacionalno pravo v obsegu, v katerem je to mogoče, razlagati v skladu z zahtevami prava Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 7. januarja 2004 v zadevi X, C-60/02, Recueil, str. I-651, točka 59, in z dne 11. januarja 2007 v zadevi ITC, C-208/05, ZOdl., str. I-181, točka 68).
- 76 Načelo skladne razlage nacionalnega prava – to je načelo, ki je neločljivo povezano s sistemom Pogodb, saj nacionalnemu sodišču omogoča, da v okviru svojih pristojnosti zagotavlja polni učinek prava Unije, kadar odloča o sporu, ki poteka pred njim – zahteva, da nacionalno sodišče upošteva celotno nacionalno zakonodajo pri presoji, koliko se ta lahko uporablja tako, da ne pripelje do rezultata, ki bi bil v nasprotju s pravom Unije (sodba z dne 16. decembra 2010 v zadevi Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ZOdl., str. I-13083, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 77 Iz tega sledi, da mora glede na odgovor na drugo vprašanje predložitveno sodišče v obsegu, v katerem je to mogoče, določbo nacionalnega prava iz postopka v glavni stvari razlagati v skladu s členi 23(4), 32(1) in 35(6) Vizumskega zakonika tako, da lahko pristojni organi prosilcu izdajo enotnega vizuma zavrnejo le, če je zoper njega mogoče uveljavljati katerega od razlogov za zavrnitev izdaje vizuma iz teh členov.
- 78 Glede na navedeno je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba Vizumski zakonik razlagati tako, da ne nasprotuje določbi iz zakonodaje države članice, kot je tista iz postopka v glavni stvari, ki določa, da če so pogoji za izdajo, določeni s tem zakonikom, izpolnjeni, pristojni organi prosilcu lahko izdajo enotni vizum, ne da bi bilo posebej določeno, da ta vizum morajo izdati, če je mogoče tako določbo razlagati skladno s členi 23(4), 32(1) in 35(6) navedenega zakonika.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Člene 23(4), 32(1) in 35(6) Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) je treba razlagati tako, da lahko pristojni organi države članice po obravnavanju vloge za izdajo enotnega vizuma izdajo takega vizuma prosilcu zavrnejo le, če je zoper njega mogoče uveljavljati katerega od razlogov za zavrnitev izdaje vizuma, naštetih v teh določbah. Ti organi imajo pri

obravnavanju te vloge široko polje proste presoje glede pogojev uporabe teh določb in ocenjevanja upoštevni dejstev, da bi ugotovili, ali se lahko zoper prosilca uveljavlja kateri od teh razlogov za zavrnitev.

2. Člen 32(1) Uredbe št. 810/2009 v povezavi s členom 21(1) te uredbe je treba razlagati tako, da je obveznost pristojnih organov države članice izdati enotni vizum pogojena s tem, da glede na splošni položaj v državi prebivališča prosilca in glede na njegove lastnosti, ugotovljene na podlagi informacij, ki jih je predložil, ni upravičenega dvoma glede namena prosilca, da bo zapustil ozemlje držav članic pred potekom zaprošenega vizuma.
3. Uredbo št. 810/2009 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje določbi iz zakonodaje države članice, kot je tista iz postopka v glavni stvari, ki določa, da če so pogoji za izdajo, določeni s tem zakonikom, izpolnjeni, pristojni organi prosilcu lahko izdajo enotni vizum, ne da bi bilo posebej določeno, da ta vizum morajo izdati, če je mogoče tako določbo razlagati skladno s členi 23(4), 32(1) in 35(6) navedene uredbe.

Podpisi