



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 24. novembra 2020 *

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Vizumski zakonik Skupnosti – Uredba (ES) št. 810/2009 – Člen 32, od (1) do (3) – Sklep o zavrnitvi izdaje vizuma – Priloga VI – Standardni obrazec – Obrazložitev – Grožnja javnemu redu, notranji varnosti ali javnemu zdravju oziroma mednarodnim odnosom ene ali več držav članic – Člen 22 – Postopek predhodnega posvetovanja s centralnimi organi drugih držav članic – Nasprotovanje izdaji vizuma – Pritožba zoper sklep o zavrnitvi izdaje vizuma – Obseg sodnega nadzora – Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva“

V združenih zadevah C-225/19 in C-226/19,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (sodišče v Haagu, ki zaseda v Haarlemu, Nizozemska), z odločbama z dne 5. marca 2019, ki sta na Sodišče prispeli 14. marca 2019, v postopku

R. N. N. S. (C-225/19),

K. A. (C-226/19)

proti

Minister van Buitenlandse Zaken,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), podpredsednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, L. Bay Larsen, N. Piçarra in A. Kumin, predsedniki senatov, T. von Danwitz, sodnik, C. Toader, sodnica, M. Safjan, D. Šváby, C. Lycourgos, P. G. Xuereb in I. Jarukaitis, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za R. N. N. S. E. Schoneveld in M. I. Vennik, advocaten,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen in C. S. Schillemans, agentke,
- za češko vlado M. Smolek, J. Vlácil, A. Brabcová in A. Pagáčová, agenti,

* Jezik postopka: nizozemščina.

- za nemško vlado R. Kanitz in J. Möller, agenta,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s P. Pucciariellom, avvocato dello Stato,
- za litovsko vlado K. Dieninis in K. Juodelytė, agenta,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropsko komisijo G. Wils in C. Cattabriga, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 9. septembra 2020

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 32, od (1) do (3), Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (UL 2009, L 243, str. 1), kakor 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), v povezavi s členoma 41 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru dveh sporov, in sicer med R. N. N. S. (zadeva C-225/19) oziroma K. A. (zadeva C-226/19) ter Minister van Buitenlandse Zaken (minister za zunanje zadeve, Nizozemska, v nadaljevanju: minister) glede tega, da jima je zadnjenavedeni zavrnil izdajo vizuma.

Pravni okvir

- 3 V uvodni izjavi 29 Vizumskega zakonika je navedeno:

„Ta uredba spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava zlasti [Evropska k]onvencija Sveta Evrope o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin[, podpisana v Rimu 4. novembra 1950,] ter [Listina].“

- 4 Člen 1(1) tega 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 90 dni v katerem koli 180-dnevem obdobju.“

- 5 Člen 21(3) navedenega zakonika določa:

„Pri preverjanju, ali prosilec izpolnjuje pogoje za vstop, konzulat preveri:

[...]

- (d) da prosilec ne predstavlja grožnje javnemu redu, notranji varnosti ali javnemu zdravju, kot je opredeljeno v členu 2(19) [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)], 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;

[...]“

- 6 Člen 22 istega zakonika, naslovljen „Predhodno posvetovanje s centralnimi organi drugih držav članic“, določa:

„1. Država članica lahko zahteva, da se centralni organi drugih držav članic med obravnavo vlog, ki so jih vložili državljani določenih tretjih držav ali določene kategorije teh državljanov, posvetujejo z njenimi centralnimi organi. Tovrstno posvetovanje ni potrebno v primeru vlog za letališki tranzitni vizum.

2. Centralni organi, s katerimi poteka posvetovanje, dajo odgovor v vsakem primeru v sedmih koledarskih dneh po posvetu. Če organi v navedenem roku ne odgovorijo, pomeni, da ne nasprotujejo izdaji vizuma.

[...]“

- 7 Člen 25 Vizumskega zakonika določa:

„1. Vizum z ozemeljsko omejeno 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 člena 5(1)(a), (c), (d) in (e) Zakonika o schengenskih mejah;
- (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, čeprav ni bilo predhodnega posvetovanja v skladu s členom 22;

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-dnevnom 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.

[...]“

- 8 Člen 32 tega zakonika, naslovljen „Zavrnitev izdaje vizuma“, določa:

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

(a) če:

[...]

- (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, [...]

[...]

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

3. Prosilci, katerim se zavrne izdaja vizuma, se lahko pritožijo. Pritožbe se vložijo zoper državo članico, ki je sprejela končno odločitev o vlogi, v skladu z nacionalnim pravom te države članice. Države članice zagotovijo prosilcem informacije o postopku, v skladu s katerim je treba ravnati v primeru pritožbe, kakor je navedeno v Prilogi VI.

[...]

5. Informacije o zavrnenih vizumih se vnesejo v [vizumski informacijski sistem (VIS)] v skladu s členom 12 [Uredbe (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 2008, L 218, str. 60)].“

- 9 Priloga VI k Vizumskemu zakoniku vsebuje „Standardni obrazec za uradno obveščanje o zavrnitvi izdaje, razveljavitvi ali preklicu vizuma in obrazložitev odločitve“ (v nadaljevanju: standardni obrazec). V tem obrazcu je za stavkom „Odločitev je bila sprejeta iz spodnjih razlogov“ enajst polj, namenjenih temu, da jih pristojni organ označi, pri čemer je pri vsakem od teh polj naveden eden ali več vnaprej opredeljenih razlogov za zavrnitev, razveljavitev ali preklic vizuma. Šesto od teh polj ustreza tem razlogom za zavrnitev:

„ena ali več držav članic meni, da predstavljate nevarnost za javni red, notranjo varnost ali javno zdravje, kot je opredeljeno v točki 19 člena 2 [Uredbe št. 562/2006], ali za mednarodne odnose ene ali več držav članic“.

- 10 Standardni obrazec vsebuje tudi rubriko, naslovljeno „Opombe“, pod katero je prostor, ki ga lahko izpolni pristojni organ.
- 11 Kot je razvidno iz uvodne izjave 1 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), je bila s to uredbo kodificirana Uredba št. 562/2006. Člen 2, točka 19, Uredbe št. 562/2006 iz točk 5, 8 in 9 te sodbe je postal člen 2, točka 21, Zakonika o schengenskih mejah, ki izhaja iz te kodifikacije.

Spora o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

- 12 V zadevi C-225/19 je R. N. N. S. egiptovski državljani, ki prebiva v Egiptu. Ta se je 28. avgusta 2017 poročil z nizozemsko državljanko.
- 13 R. N. N. S. je 7. junija 2017 pri ministru vložil vlogo za izdajo vizuma, da bi obiskal taščo in tasta, ki prebivata na Nizozemskem.
- 14 Minister je s sklepom z dne 19. junija 2017 to vlogo zavrnil z obrazložitvijo, da ena ali več držav članic menijo, da predstavlja grožnjo javnemu redu, notranji varnosti ali javnemu zdravju, kot je opredeljeno v členu 2, točka 21, Zakonika o schengenskih mejah, ali mednarodnim odnosom katere od držav članic. V okviru postopka predhodnega posvetovanja iz člena 22 Vizumskega zakonika naj bi namreč Madžarska nasprotovala izdaji vizuma za R. N. N. S.
- 15 Ta sklep je bil R. N. N. S. sporočen s standardnim obrazcem. V njem je bilo sicer označeno šesto polje, vendar v tem obrazcu niso bili navedeni niti identiteta države članice, ki je izdala nasprotovanje, niti razlogi za to nasprotovanje.

- 16 R. N. N. S. je 30. junija 2017 zoper navedeni sklep vložil ugovor pri ministru, ki je s sklepom z dne 31. oktobra 2017 ta ugovor zavrnil.
- 17 R. N. N. S. je 22. novembra 2017 zadnjenavedeni sklep izpodbijal pred predložitvenim sodiščem, Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (sodišče v Haagu, ki zaseda v Haarlemu, Nizozemska), pri čemer je med drugim trdil, da mu ni bilo zagotovljeno učinkovito sodno varstvo, ker ni imel možnosti, da bi sklep ministra z dne 19. junija 2017 vsebinsko izpodbijal. Minister trdi, da v nizozemskem pravu, kadar neka država članica nasprotuje izdaji vizuma, razlogi, na katerih to nasprotovanje temelji, ne morejo biti predmet vsebinskega preverjanja, saj mora prosilec v ta namen vložiti tožbo pri sodiščih države članice, ki je nasprotovala.
- 18 V okviru postopka pred predložitvenim sodiščem je minister R. N. N. S. sporočil identiteto države članice, ki je nasprotovala izdaji njegovega vizuma. R. N. N. S. je leta 2018 stopil v stik z diplomatskimi predstavniki Madžarske v več državah, da bi dobil pojasnila glede razlogov za nasprotovanje te države članice. Na ta način naj ne bi pridobil nobenih pojasnil in naj poleg tega ne bi vedel, kateri organ je na Madžarskem izrazil to nasprotovanje.
- 19 V zadevi C-226/19 je K. A. sirska državljanka, ki prebiva v Saudovi Arabiji.
- 20 K. A. je 2. januarja 2018 pri ministru vložila vlogo za izdajo vizuma, da bi obiskala svoje otroke, ki prebivajo na Nizozemskem.
- 21 Minister je s sklepom z dne 15. januarja 2018 to vlogo zavrnil z obrazložitvijo, da ena ali več držav članic meni, da predstavlja grožnjo javnemu redu, notranji varnosti ali javnemu zdravju, kot je opredeljeno v členu 2, točka 19, Zakonika o schengenskih mejah, ali mednarodnim odnosom katere od držav članic. V okviru postopka predhodnega posvetovanja iz člena 22 Vizumskega zakonika naj bi namreč Zvezna republika Nemčija nasprotovala izdaji vizuma za K. A.
- 22 Ta sklep je bil K. A. sporočen s standardnim obrazcem. V njem je bilo sicer označeno šesto polje, vendar v tem obrazcu niso bili navedeni niti identiteta države članice, ki je izdala nasprotovanje, niti razlogi za to nasprotovanje.
- 23 K. A. je 23. januarja 2018 zoper navedeni sklep vložila ugovor pri ministru. Ker je domnevala, da bi lahko izdaji njenega vizuma nasprotovala Zvezna republika Nemčija, je K. A. v tej pritožbi od ministra zahtevala, naj se obrne na nemške organe, da ugotovi razloge, iz katerih se je zanjo štelo, da predstavlja grožnjo javnemu redu, notranji varnosti ali javnemu zdravju. Minister je to pritožbo s sklepom z dne 14. maja 2018 zavrnil.
- 24 K. A. je 28. maja 2018 sklep izpodbijala pred predložitvenim sodiščem, pri čemer je med drugim trdila, da ji ni bilo zagotovljeno učinkovito sodno varstvo, ker ni imela možnosti, da bi sklep ministra z dne 15. januarja 2018 vsebinsko izpodbijala. Natančneje, trdi, da je razlog za zavrnitev izdaje vizuma v tem sklepu oblikovan preveč splošno in da bi moral minister nemške organe zaprositi, naj mu sporočijo razloge, na katerih temelji njihovo nasprotovanje izdaji njenega vizuma. Minister meni, da ga Vizumski zakonik ne zavezuje, da nemške organe prosi za razloge za njihovo nasprotovanje izdaji vizuma za K. A. niti da ji te razloge posreduje.
- 25 Predložitveno sodišče poudarja, da niti zoper R. N. N. S. niti zoper K. A. ukrep za zavrnitev izdaje vizuma ni bil vnesen v VIS, tako da ta ne moreta vložiti tožbe ali pritožbe na podlagi Uredbe VIS, da bi dosegla popravek ali izbris nepravilnih podatkov, ki bi vplivali na obravnavo njune vloge za izdajo vizuma.
- 26 To sodišče na eni strani navaja tudi, da niti R. N. N. S. niti K. A. nista bila seznanjena s sklepom, ki bi se nanašal nanju na področju javnega reda, notranje varnosti, javnega zdravja ali mednarodnih odnosov in ki bi ga sprejeli pristojni organi držav članic, ki sta nasprotovali izdaji njunih vizumov. Predložitveno

sodišče na drugi strani poudarja, da tudi če sta bila taka sklepa sprejeta, v sporih o glavni stvari ni elementov, ki bi omogočali, da bi se preverilo, ali sta imela R. N. N. S. in K. A. v teh državah članicah na voljo učinkovita pravna sredstva zoper ta sklepa.

- 27 Predložitveno sodišče poleg tega navaja, da minister v sklepih z dne 19. junija 2017 in z dne 15. januarja 2018 R. N. N. S. in K. A. ni posredoval nobene informacije o možnosti vložitve pravnega sredstva zoper ta sklepa v državah članicah, ki sta nasprotovali izdaji njunih vizumov.
- 28 V tem okviru se predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je razlog za zavrnitev iz člena 32(1)(a)(vi) Vizumskega zakonika lahko predmet sodnega nadzora v okviru pritožbe zoper končni sklep o zavrnitvi izdaje vizuma iz člena 32(3) tega zakonika, in če je tako, kako je treba ta nadzor izvesti, da se izpolnijo zahteve iz člena 47 Listine.
- 29 Predložitveno sodišče se, če bi morala R. N. N. S. in K. A. pravno sredstvo vložiti v državah članicah, ki sta izdaji vizumov nasprotovali, da bi izpodbijala razlog za zavrnitev iz člena 32(1)(a)(vi) Vizumskega zakonika, poleg tega sprašuje, ali je treba v okviru pravnega sredstva iz člena 32(3) tega zakonika počakati na izid postopka s pravnim sredstvom, ki sta ga morda prosilca vložila v navedenih državah članicah.
- 30 V teh okoliščinah je Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (sodišče v Haagu, ki zaseda v Haarlemu), prekinilo postopka in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja, ki so enaka v obeh združenih zadevah:

„1. Ali gre v primeru pritožbe v smislu člena 32(3) Vizumskega zakonika zoper dokončni sklep o zavrnitvi izdaje vizuma na podlagi razloga, ki je naveden v členu 32(1)(a)(vi) Vizumskega zakonika, za učinkovito pravno sredstvo v smislu člena 47 [Listine] v naslednjih okoliščinah:

- v obrazložitvi sklepa je država članica navedla zgolj: ‚Za eno ali več držav članic predstavljate grožnjo javnemu redu, notranji varnosti ali javnemu zdravju, kot je opredeljeno v členu 2, točka 19, zdaj člen 2, točka 21, Zakonika o schengenskih mejah, ali mednarodnim odnosom ene ali več držav članic‘;
- niti v sklepu niti v pritožbenem postopku država članica ne navaja, za kateri specifični razlog ali razloge od štirih razlogov iz člena 32(1)(a)(vi) Vizumskega zakonika gre;
- v pritožbenem postopku država članica ne navaja podrobnejših vsebinskih informacij niti podlage za razlog ali razloge, ki so podlaga za nasprotovanje druge države članice (ali držav članic)?

2. Ali so okoliščine, opisane v prvem vprašanju, skladne z načelom dobrega upravljanja iz člena 41 Listine, zlasti z obveznostjo uprave, da svoje odločitve obrazloži?

3. (a) Ali bi bil odgovor na prvo in drugo vprašanje drugačen, če bi država članica v dokončnem sklepu o vizumu navedla učinkovito in poleg tega dovolj natančno opredeljeno možnost pravnega sredstva v drugi državi članici zoper poimensko navedeni pristojni organ v tej drugi državi članici (ali teh drugih državah članicah), ki je nasprotovala (ali so nasprotovale) iz razloga, navedenega v členu 32(1)(a)(vi) Vizumskega zakonika, in je razlog za zavrnitev mogoče izpodbijati v okviru te pritožbe?
- (b) Ali je za odgovor na prvo vprašanje v povezavi s tretjim vprašanjem (točka (a)) zahtevano, da se odločanje v pritožbenem postopku v in proti državi članici, ki je sprejela dokončni sklep, prekine, dokler prosilec ni uspel uveljavljati pravice do pravnega sredstva v drugi državi članici (ali državah članicah), in če prosilec uveljavlja to možnost, dokler ni izdan (dokončni) sklep o tem pravnem sredstvu?

4. Ali je za odgovor na vprašanja pomembno, ali je lahko državi članici (ali državam članicam) oziroma njenim (njihovim) pristojnim organom, ki so nasprotovali izdaji vizuma, ponujena priložnost, da v pritožbenem postopku zoper dokončni sklep o vizumu nastopa (nastopajo) kot druga tožena stranka in iz tega razloga lahko dobi (dobijo) priložnost za utemeljitev razloga ali razlogov, na katerih temelji njeno (njihovo) nasprotovanje?“

31 Zaradi zdravstvene krize, povezane s širjenjem koronavirusa, je veliki senat Sodišča s sklepom z dne 28. aprila 2020 preklical obravnavo, ki je bila prvotno predvidena v teh zadevah, in vprašanja, ki so bila posredovana strankam in drugim udeležencem iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije, ki so predložili pisna stališča, spremenil v vprašanja za pisni odgovor. R. N. N. S., K. A., nizozemska, nemška in poljska vlada ter Evropska komisija so Sodišču predložili odgovore na ta vprašanja.

Vprašanja za predhodno odločanje

32 Predložitveno sodišče z vprašanji, ki jih je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 32(2) in (3) Vizumskega zakonika v povezavi s členom 47 Listine na eni strani razlagati tako, da se z njim od države članice, ki je sprejela končni sklep o zavrnitvi izdaje vizuma na podlagi člena 32(1)(a)(vi) tega zakonika, ker je druga država članica nasprotovala izdaji vizuma, zahteva, da v tem sklepu navede identiteto države članice, ki je nasprotovala, posebni razlog za zavrnitev, ki temelji na tem nasprotovanju, in pravna sredstva, ki so na voljo zoper navedeno nasprotovanje, ter na drugi strani tako, da morajo sodišča države članice, ki je ta sklep izdala, če je pritožba zoper zadnjenavedeni sklep vložena na podlagi člena 32(3) istega zakonika, imeti možnost, da preučijo vsebinsko zakonitost nasprotovanja druge države članice izdaji vizuma.

33 Najprej je treba ugotoviti, da člen 41 Listine, na katerega se sklicuje predložitveno sodišče, ni upošteven za razjasnitev tega vprašanja v okviru sporov o glavni stvari. Iz besedila te določbe namreč jasno izhaja, da se ta določba ne nanaša na države članice, temveč izključno na institucije, organe, urade in agencije Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 2020, Hungeod in drugi, C-496/18 in C-497/18, EU:C:2020:240, točka 63 in navedena sodna praksa).

34 Ker pa se predložitveno sodišče med drugim sprašuje o obsegu obrazložitve, ki jo mora vsebovati končni sklep o zavrnitvi izdaje vizuma na podlagi člena 32(1)(a)(vi) Vizumskega zakonika, je treba opozoriti, da je člen 41 Listine izraz splošnega načela prava Unije, ki velja za države članice, kadar izvajajo to pravo, in v skladu s katerim pravica do dobrega upravljanja vključuje obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži (glej v tem smislu sodbo z dne 8. maja 2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, točka 57 in navedena sodna praksa).

35 Za odgovor na postavljena vprašanja je treba navesti, da se za sistem, uveden z Vizumskim zakonikom, zahteva harmonizacija pogojev za izdajo enotnih vizumov, ki izključuje obstoj razlik med državami članicami glede določitve razlogov za zavrnitev takih vizumov, kar pomeni, da pristojni organi držav članic ne smejo zavrniti izdaje enotnega vizuma na podlagi drugih razlogov, kot so tisti iz tega zakonika (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, točki 45 in 47).

36 V skladu s členom 32(1)(a)(vi) Vizumskega zakonika se izdaja vizuma zavrne, če prosilec predstavlja grožnjo javnemu redu, notranji varnosti ali javnemu zdravju, kot je opredeljeno v členu 2, točka 21, 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. Iz besedila te določbe, ki se nanaša na grožnjo za katero koli državo članico, izhaja, da je obstoj take grožnje razlog za zavrnitev izdaje vizuma, ne glede na to, ali se ta nanaša na državo članico pristojnega konzulata ali drugo državo članico.

- 37 Pristojni konzulat mora pri preverjanju, ali prosilec izpolnjuje pogoje za vstop, v skladu s členom 21(3)(d) tega zakonika med drugim preveriti, da ta prosilec ne predstavlja take grožnje in zlasti, ali je bil zoper njega razpisan ukrep v nacionalni zbirki podatkov držav članic za zavrnitev vstopa na isti podlagi. Centralni organi držav članic, ki preučujejo vlogo za izdajo vizuma, so lahko zato poleg tega zavezani, da se s centralnimi organi drugih držav članic posvetujejo v okviru postopka predhodnega posvetovanja, opredeljenega v členu 22(1) in (2) navedenega zakonika, da bi jim bilo omogočeno, da po potrebi nasprotujejo izdaji vizuma iz istih razlogov.
- 38 V skladu s členom 32(2) Vizumskega zakonika je prosilec o sklepu o zavrnitvi izdaje vizuma in razlogih za zavrnitev obveščen s standardnim obrazcem. Kot je razvidno iz točke 9 te sodbe, standardni obrazec vsebuje enajst polj, pri čemer vsako od njih ustreza enemu ali več razlogom za zavrnitev, razveljavitev ali preklic vizuma, določenih z navedenim zakonikom, in ki jih pristojni nacionalni organi označijo, da s tem prosilcu za vizum sporočijo obrazložitev sklepa o zavrnitvi, ki se sprejme proti njemu.
- 39 Natančneje, v šestem polju standardnega obrazca je pojasnjeno, da „ena ali več držav članic meni“, da prosilec predstavlja nevarnost iz enega od razlogov za zavrnitev iz člena 32(1)(a)(vi) Vizumskega zakonika. Čeprav besedilo obrazložitve v zvezi s tem poljem ne določa možnosti, da pristojni nacionalni organ identificira državo članico, ki je nasprotovala izdaji vizuma, niti da svoj sklep nadalje obrazloži, zlasti z navedbo posebnega razloga izmed vseh tistih, ki so brez razlikovanja navedeni v tej določbi, ki utemljuje ta sklep, lahko ta organ taka pojasnila vseeno poda v rubriki standardnega obrazca, naslovljeni „Opombe“.
- 40 V zvezi s tem se lahko v skladu s členom 32(3) Vizumskega zakonika prosilci, ki se jim izdaja vizuma zavrne, zoper ta sklep „pritožijo“, pri čemer mora biti ta pritožba vložena zoper državo članico, ki je izdala končni sklep o vlogi za izdajo vizuma, in v skladu z nacionalnim pravom te države članice.
- 41 Sodišče je presodilo, da je treba določbe Vizumskega zakonika, vključno s pravico do pravnega sredstva iz člena 32(3) tega zakonika – kot je navedeno v uvodni izjavi 29 tega zakonika – razlagati v skladu s temeljnimi pravicami in načeli, priznanimi z Listino, ki se uporabi, če država članica sprejme sklep o zavrnitvi izdaje vizuma na podlagi člena 32(1) tega zakonika (glej v tem smislu sodbi z dne 13. decembra 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, točki 32 in 37, ter z dne 29. julija 2019, Vethanayagam in drugi, C-680/17, EU:C:2019:627, točka 79).
- 42 Značilnosti pravnega sredstva iz člena 32(3) Vizumskega zakonika je treba torej opredeliti v skladu s členom 47 Listine, ki določa, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v navedenem členu.
- 43 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da učinkovitost sodnega nadzora, zagotovljenega s členom 47 Listine, zahteva, da mora biti zainteresirani osebi omogočeno, da se z razlogi, na katerih temelji odločba, ki je bila v zvezi z njo sprejeta, seznani bodisi že na podlagi same odločbe bodisi na podlagi dopisa, s katerim so ji ti razlogi posredovani na njeno zahtevo, brez poseganja v pristojnost pristojnega sodišča, da od zadevnega organa zahteva, da jih posreduje, da bi lahko ta oseba branila svoje pravice v najboljših mogočih pogojih in se ob polnem poznavanju zadeve odločila, ali je zadevo koristno predložiti pristojnemu sodišču, in da se zadnjenavedenemu sodišču v celoti omogoči nadzor nad zakonitostjo zadevne nacionalne odločbe (glej v tem smislu sodbi z dne 15. oktobra 1987, Heylens in drugi, 222/86, EU:C:1987:442, točka 15, in z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točka 53).
- 44 V obravnavanem primeru je iz spisov, ki sta na voljo Sodišču, razvidno, da je minister, potem ko sta Madžarska oziroma Zvezna republika Nemčija nasprotovali izdaji vizumov R. N. N. S. oziroma K. A., zavrnil njuni vlogi za izdajo vizuma na podlagi člena 32(1)(a)(vi) Vizumskega zakonika. Minister je ta sklepa o zavrnitvi obrazložil s standardnim obrazcem, in sicer tako, da je označil šesto polje tega obrazca, v katerem je navedena vnaprej opredeljena obrazložitev, da ena ali več držav članic meni, da

prosilec predstavlja nevarnost za javni red, notranjo varnost ali javno zdravje, kot je opredeljeno v členu 2, točka 19, Zakonika o schengenskih mejah, ali za mednarodne odnose ene ali več držav članic.

- 45 Ob upoštevanju sodne prakse, predstavljene točkah 34 in 43 te sodbe, pa je treba navesti, da pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine zahteva, da mora imeti prosilec, ki mu je bila izdaja vizuma zavrnjena zaradi nasprotovanja države članice iz enega od razlogov iz člena 32(1)(a)(vi) Vizumskega zakonika, možnost, da se seznani s posebnim razlogom za zavrnitev, na katerem ta sklep temelji, in identiteto države članice, ki je izdaja tega dokumenta nasprotovala.
- 46 Zato mora pristojni nacionalni organ, čeprav je, kot je razvidno iz točke 39 te sodbe, obrazložitev v zvezi s šestim poljem standardnega obrazca vnaprej opredeljena, v primeru uporabe razloga za zavrnitev iz člena 32(1)(a)(vi) Vizumskega zakonika v rubriki standardnega obrazca, naslovljeni „Opombe“, navesti identiteto države članice ali držav članic, ki so izdaji vizuma nasprotovale, in posebni razlog za zavrnitev, ki temelji na tem nasprotovanju, po potrebi skupaj z bistvom razlogov za navedeno nasprotovanje.
- 47 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 87 sklepnih predlogov, Uredba (EU) 2019/1155 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o spremembi Uredbe št. 810/2009 (UL 2019, L 188, str. 25) poleg tega določa nov standardni obrazec, ki ga morajo pristojni organi uporabiti za obrazložitev svojih sklepov o zavrnitvi izdaje vizuma in v katerem so različni razlogi za zavrnitev iz člena 32(1)(a)(vi) Vizumskega zakonika odslej med seboj ločeni.
- 48 V zvezi z obsegom sodnega nadzora v okviru pravnega sredstva iz člena 32(3) Vizumskega zakonika je treba opozoriti, da se z obveznostjo držav članic, da zoper sklep o zavrnitvi izdaje vizuma zagotovijo pravico do učinkovitega pravnega sredstva v smislu člena 47 Listine, zahteva, da sodni nadzor nad tem sklepom ni omejen na formalni preizkus razlogov iz člena 32(1) Vizumskega zakonika. Tako se mora ta nadzor nanašati tudi na zakonitost navedenega sklepa ob upoštevanju vseh dejanskih in pravnih elementov spisa, na katere je pristojni nacionalni organ oprl ta sklep.
- 49 V zvezi s tem imajo pristojni nacionalni organi pri obravnavanju vlog za izdajo vizuma široko polje proste presoje glede pogojev uporabe razlogov za zavrnitev, določenih v Vizumskem zakoniku, in glede presoje upoštevni dejstev (glej v tem smislu sodbi z dne 19. decembra 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, točka 60, in z dne 13. decembra 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, točka 36). Sodni nadzor nad tem poljem proste presoje je zato omejen na preverjanje, ali izpodbijani sklep temelji na dovolj trdni dejanski podlagi in da v njem ni bila storjena očitna napaka (glej po analogiji sodbo z dne 4. aprila 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, točki 45 in 46).
- 50 Vendar je treba na eni strani razlikovati med nadzorom, ki ga opravijo sodišča države članice, ki je sprejela končni sklep o zavrnitvi izdaje vizuma, katerega predmet je preizkus zakonitosti tega sklepa v skladu s členom 32(3) Vizumskega zakonika, in na drugi strani nadzorom utemeljenosti tega, da je druga država članica izdala vizuma nasprotovala v postopku predhodnega posvetovanja iz člena 22 tega zakonika, za katerega so pristojna nacionalna sodišča te druge države članice ali teh drugih držav članic.
- 51 V zvezi s tem morajo imeti sodišča države članice, ki je izdala končni sklep o zavrnitvi izdaje vizuma zaradi nasprotovanja druge države članice ali več drugih držav članic izdaji tega dokumenta, možnost, da se prepričajo, da so centralni organi drugih držav članic postopek predhodnega posvetovanja, opredeljen v členu 22 Vizumskega zakonika, uporabili pravilno, zlasti da preverijo, ali je bil prosilec pravilno identificiran kot tisti, na katerega se nanaša zadevno nasprotovanje, in da so bila v posameznem primeru spoštovana postopkovna jamstva, kot je obveznost obrazložitve, opisana v točki 46 te sodbe.

- 52 Navedena sodišča pa ne morejo preveriti vsebinske zakonitosti nasprotovanja države članice izdaji vizuma. Da se zadevnemu prosilcu za vizum omogoči, da v skladu s členom 47 Listine uveljavi svojo pravico do pravnega sredstva zoper tako nasprotovanje, morajo pristojni organi države članice, ki je izdala končni sklep o zavrnitvi izdaje vizuma, navesti organ, na katerega se lahko prosilec za vizum obrne, da se seznani s pravnimi sredstvi, ki so v zvezi s tem na voljo v tej drugi državi članici.
- 53 Navesti je treba še, da je zakonodajalec Unije državam članicam prepustil odločitev o konkretni vrsti in podrobnih pravilih pravnih sredstev, ki so na voljo prosilcem za vizum, vendar pod pogojem, da spoštujejo načeli enakovrednosti in učinkovitosti (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, točki 25 in 26).
- 54 Tako mora država članica, ki izda končni sklep o zavrnitvi izdaje vizuma, določiti postopkovna pravila, ki prispevajo k zagotovitvi spoštovanja pravice prosilcev za vizum do obrambe in njihove pravice do učinkovitega pravnega sredstva, kot je zahteva za pridobitev podatkov od pristojnih organov držav članic, ki so nasprotovale izdaji vizuma, ali tudi možnost njihove intervencije v postopkih s pravnim sredstvom, vloženim na podlagi člena 32(3) Vizumskega zakonika, oziroma kateri koli drug mehanizem, ki zagotavlja, da pravnega sredstva teh prosilcev ni mogoče pravnomočno zavrniti, ne da bi ti imeli dejansko možnost uveljavljanja svojih pravic.
- 55 Dodati je treba, da lahko zadevna država članica vsekakor izda vizum z omejeno ozemeljsko veljavnostjo v skladu s členom 25 Vizumskega zakonika.
- 56 Glede na vse zgoraj navedene preudarke je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da je treba člen 32(2) in (3) Vizumskega zakonika v povezavi s členom 47 Listine na eni strani razlagati tako, da se z njim od države članice, ki je izdala končni sklep o zavrnitvi izdaje vizuma na podlagi člena 32(1)(a)(vi) tega zakonika zaradi nasprotovanja druge države članice izdaji vizuma, zahteva, da v tem sklepu navede identiteto države članice, ki je nasprotovala, posebni razlog za zavrnitev, ki temelji na tem nasprotovanju, po potrebi skupaj z bistvom razlogov za navedeno nasprotovanje, in organ, na katerega se lahko prosilec za vizum obrne, da se seznani s pravnimi sredstvi, ki so na voljo v tej drugi državi članici, ter na drugi strani tako, da sodišča države članice, ki je ta sklep izdala, če je pravno sredstvo zoper zadnjenavedeni sklep vloženo na podlagi člena 32(3) istega zakonika, ne morejo preizkusiti vsebinske zakonitosti nasprotovanja druge države članice izdaji vizuma.

Stroški

- 57 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih 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 32(2) in (3) Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 610/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013, v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba na eni strani razlagati tako, da se z njim od države članice, ki je izdala končni sklep o zavrnitvi izdaje vizuma na podlagi člena 32(1)(a)(vi) Uredbe št. 810/2009, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 610/2013, zaradi nasprotovanja druge države članice izdaji vizuma, zahteva, da v tem sklepu navede identiteto države članice, ki je nasprotovala, posebni razlog za zavrnitev, ki temelji na tem nasprotovanju, po potrebi skupaj z bistvom razlogov za navedeno nasprotovanje, in organ, na katerega se lahko prosilec za vizum obrne, da se seznani s pravnimi sredstvi, ki so na voljo v tej drugi državi članici, ter na drugi strani tako, da sodišča države članice, ki je ta sklep izdala, če je pravno sredstvo zoper zadnjenavedeni sklep

vloženo na podlagi člena 32(3) Uredbe št. 810/2009, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 610/2013, ne morejo preizkusiti vsebinske zakonitosti nasprotovanja druge države članice izdaji vizuma.

Podpisi